

UiO : **Det juridiske fakultet**

Et rettslig ansvar for klimagassutslipp fra skip.

EU-kommisjonens forslag til forordning om overvåkning, rapportering og
verifisering av CO₂-utslipp fra sjøtransport.

Kandidatnummer: 645

Leveringsfrist: 25. november 2014

Antall ord: 15708



Innholdsfortegnelse

1	INNLEDNING.....	1
1.1	Tema	1
1.2	Avgrensing av tema og begrepsavklaringer.....	3
1.3	Oversikt over den videre fremstillingen	4
2	RETTSKILDEBILDET	5
2.1	Sjøloven	5
2.2	Forurensningsloven.....	6
2.3	Skipssikkerhetsloven.....	6
2.4	Forholdet mellom skipssikkerhetsloven og forurensningsloven.....	6
2.5	Internasjonale rettskilder.....	8
2.5.1	IMO.....	8
2.5.2	EU/EØS	9
2.5.3	Havrettskonvensjonen.....	12
3	FORORDNINGENS VIRKEOMRÅDE OG INNHOLD	12
3.1	Rettslig grunnlag.....	13
3.1.1	Havrettskonvensjonen.....	13
3.1.2	En sammenligning av forordningen med kvoteordningen for sivil luftfart.....	15
3.2	Generelt.....	17
3.2.1	Formålet med forordningen	17
3.3	Rederen	19
3.4	Virkeområde	20
3.5	Rederienes ansvar etter forordningen	21
3.5.1	Overvåkningsplan	22
3.5.2	Rapporteringsplikt	23
3.5.3	Sanksjoner.....	23
3.6	Analyse av norsk rett og hvordan norsk rett kan brukes til å innlemme forordningen...	24
3.6.1	Tvangsmulkt	25
3.6.2	Tilbaketrekking av sertifikater.....	26
3.6.3	Tvangstiltak overfor skip.....	26
3.6.4	Stansing og bording av skip i fart.....	28
3.6.5	Bortvisning	28
3.7	En oppsummering og vurdering av mulige konsekvenser for norske redere.....	30
4	NORSKE REDERES ANSVAR FOR MILJØET ETTER GJELDENE RETT	32

4.1	Tekniske og operasjonelle tiltak	33
4.1.1	En indeks for energieffektivitetsdesign (EEDI)	34
4.1.2	Energieffektivitetsplan.....	34
4.2	Krav til redusert utslipp av NO _x fra norske skip	35
4.2.1	Utgangspunktet: avgift på NO _x -utslipp.....	36
4.2.2	Mer om miljøavtale med staten som avgiftsfritak	37
5	OPPSUMMERING OG KONKLUSJON.....	38
	LITTERATURLISTE	41

1 Innledning

1.1 Tema

Denne oppgaven handler om et rettslig ansvar for klimagassutslipp, med utgangspunkt i EU sitt forslag til en forordning om overvåkning, rapportering og verifikasjon (heretter MRV) av CO₂-utslipp fra sjøtransport, jf. KOM (2013) 480 final av 28. juni 2013. Forordningen er foreløpig ikke vedtatt, men jeg velger likevel å omtale forslaget som ”forordning”/”forordningen” videre i oppgaven. Forordningen finnes i tjuetre ulike språkversjoner. Jeg har tatt utgangspunkt i den danske versjonen.

Det jeg skal finne ut av er hvilke konsekvenser et MRV-system vil ha for sjønæringen, og hovedfokuset vil være på norske redere. Problemstillingen er aktuell da dagens utvikling går i retning av en økning av den internasjonale rettens betydning.¹ Særlig på sjørettens område er store deler av lovreglene konvensjonsbaserte.²

Av all internasjonal transport foregår nitti prosent til sjøs, og Norge er en av verdens største sjøfartsnasjoner.³ Sjøtransporten utgjør i dag en stor forurensningskilde, ved utslipp av olje og andre stoffer. Utslippene er gjerne knyttet til den daglige driften av skipene, som for eksempel ved rengjøring av oljelasttanker. Utslippene kan også komme fra ulykker ved grunnstøting, kollisjoner, brann, eksplosjoner osv.⁴

Den totale mengden klimagassutslipp fra skip er ikke så stor sammenlignet med andre transportsektorer som for eksempel flysektoren. Det er likevel lagt ned et stort arbeid, både nasjonalt og internasjonalt, for å bekjempe skipsfartens miljøproblemer.⁵ Partene i FNs rammekonvensjon om klimaendring av 9. mai 1992 (heretter klimakonvensjonen), erkjente i desember 2010 et langsiktig mål om at den globale oppvarmingen ikke skal overstige temperaturene fra før den industrielle revolusjon med mer enn 2 °C.⁶ Målet er å redusere de negative konsekvensene av menneskenes inngripen i klimasystemet. Innen år 2050 skal de globale klimagassutslippene være redusert med minst femti prosent under 1990-nivået.⁷ Til tross for at det er nedlagt mye arbeid, er det fremdeles få internasjonale regler som har til formål å redusere

¹ Arnesen (2009) s. 13.

² Arnesen (2009) s. 13 og Falkanger (2010) s. 14 avsnitt 1.46.

³ FN-sambandet *Den internasjonale sjøfartsorganisasjonen (IMO)*.

⁴ Falkanger (2010) s. 181.

⁵ Falkanger (2010) s. 181.

⁶ Jf. beslutning 1/CP.16 av partskonferansen under klimakonvensjonen s. 3.

⁷ Basert på den fjerde vurderingsrapport fra Det mellomstatlige Panel om Klimaendringer (IPCC), jf. forordningen ”Begrundelse” del 1 ”Baggrunden for forslaget andre avsnitt note (2).

klimagassutslipp fra skip.⁸ Kyotoprotokollen til FNs rammekonvensjon om klimaendring av 11. desember 1997 (heretter kyotoprotokollen) art. 2 nr. 2 sier for eksempel bare at medlemsstatene skal forsøke å begrense eller redusere klimagassutslipp fra marinefartøy gjennom arbeid i blant annet the International Maritime Organization (heretter IMO).

IMO er FNs organ for regulering av internasjonal sjøfart. Formålet med organisasjonen er å få til et samarbeid mellom medlemsstatenes maritime myndigheter.⁹ Det er foreløpig ikke noen enighet i IMO knyttet til hvordan man skal redusere klimagassutslipp fra skip.¹⁰ IMO hadde stor fremgang i 2011 da de vedtok globale regler om Energy Efficiency Design Index (heretter EEDI) og energieffektivitetsplan (heretter SEEMP). Bestemmelsene om EEDI setter obligatoriske standarder for energieffektivitet for nye skip og SEEMP fungerer som et styringsverktøy for rederiene. Dette gjør at rederiene får en enklere oversikt over de totale klimagassutslippene. Ved hjelp av EEDI kan rederiene vurdere de totale utslippene ved kjøp av nye skip på samme måte som forbrukere kan vurdere utslipp fra biler. Disse tiltakene alene er imidlertid ikke tilstrekkelig for å nå målet om å begrense temperaturen med 2 °C.¹¹

I dag er det en diskusjon i IMO om hvordan man best kan regulere klimagassutslippene fra skip.¹² Diskusjonen dreier seg om en uenighet knyttet til om tiltakene skal bygge på et felles, men differensiert prinsipp eller om regelverket skal bygge på et ikke-diskriminerende prinsipp. Det er imidlertid enighet om at markedsbaserte tiltak vil være det mest effektive tiltaket. Uenighetene er således knyttet til hvordan reglene best skal utformes.

Høsten 2010 presenterte Norge et forslag for IMO om et globalt utslippshandelssystem (heretter ETS).¹³ Forslaget gikk ut på at skip, som faller under systemet, skal tildeles klare og enkle krav til registrering. Videre gikk forslaget ut på å opprette en konto i et internasjonalt ETS register hvor man kan kjøpe utslippstillatelser.¹⁴ På den måten vil rederiene få et økonomisk insentiv til å redusere klimagassutslipp fra sine skip. Flere utviklingsland er i mot et slikt markedsbasert tiltak (heretter MBM) for å redusere klimagassutslipp fra skip.¹⁵ Blant annet Kina og India argumenterer særlig for at det er usikkerhetsmomenter knyttet til MBM, og at IMO bør forbedre beregningen av klimagassutslipp fra internasjonal skipsfart før man endelig

⁸ Ringbom (2011) s. 614.

⁹ FN-sambandet *Den internasjonale sjøfartsorganisasjonen (IMO)*.

¹⁰ Se Ringbom (2011) s. 614.

¹¹ Jf. MEPC 63/INF.2 *executive summary* pkt. 8 og forordningen "Begrundelse" del 5 "Fakultative elementer" pkt. 2 første avsnitt.

¹² European Commission *Reducing emissions from the shipping sector* (2014).

¹³ MEPC 60/4/22.

¹⁴ Sjøfartsdirektoratet, *Marine Environment Protection Committee (MEPC) 61*.

¹⁵ Se for eksempel MEPC 61/5/24 for å lese mer om dette.

vedtar regler om MBM.¹⁶ Et spørsmål jeg skal se nærmere på i denne oppgaven er derfor om EUs forordning kan gi en sikrere beregning av CO₂-utslipp fra skip, slik Kina og India etterlyser.

Sjøfartsindustrien er i dag den eneste transportnæringen som ikke er omfattet av EUs forpliktelser til å minske klimagassutslipp.¹⁷ I 2010 ble det for eksempel innført krav om at kvotepliktige flyselskaper skal utarbeide en overvåkningsplan og rapportere de årlige CO₂-utslippene.¹⁸ EUs forslag til overvåkning og rapportering av CO₂-utslipp fra skip som denne oppgaven handler om, er således tilsvarende det kravet som ble etablert for sivil luftfart i 2010. Videre ble det et krav i 2012 at flyselskapene skal levere inn kvoter tilsvarende sine utslipp.¹⁹ Dette kravet gjelder i dag for flyvninger mellom EØS-land. Da kvotesystemet i sivil luftfart ble vedtatt i EU oppstod det flere uenigheter med stater utenfor EU, og flere problemsstillinger knyttet til kvotedirektivets lovlighet ble diskutert. Denne diskusjonen viser hvilke problemstillinger som kan oppstå hvis EU vedtar forordningen som denne oppgaven tar utgangspunkt i. Jeg kommer derfor tilbake til dette senere i oppgaven ved å gi en sammenligning av kvotedirektivet for sivil luftfart med forordningen som denne oppgaven bygger på.

Et annet spørsmål jeg skal redegjøre for i denne oppgaven er hvilke konsekvenser forordningen vil ha for norske redere. Dette vil blant annet være avhengig av om reglene blir pålagt rederiene globalt eller kun regionalt. Dersom reglene blir vedtatt regionalt kan norske redere, med skip registrert i Norge, velge å flagge ut skipsflåten til andre stater hvor reglene ikke gjelder. En slik utflagging vil sannsynligvis skje for at den norske rederinæringen skal ha like konkurransevilkår som andre rederier med skip registrert utenfor EU/EØS. Ved utflagging av skip vil ikke Norge lenger være noen stor skipsnasjon. Det kan føre til at Norges innflytelse i IMO svekkes, og Norges påvirkningskraft i forhold til regulering av klimavennlige regler vil bli svekket. Som jeg skal vise i denne oppgaven, er det fra norske redere side ønskelig at reglene vedtas globalt og ikke regionalt. Dette gjelder generelt for alle regler hvor formålet er å redusere klimagassutslipp.

1.2 Avgrensning av tema og begrepsavklaringer

Forurensning fra skip kan skje på ulike måter. I denne oppgaven avgrenses temaet til norske redere ansvar for klimagassutslipp til luft. Forurensning til jord og vann holdes utenfor. Hovedfokuset vil være på utslipp av CO₂, da det foreløpig er dette EUs forordning fokuserer på.

¹⁶ MEPC 61/5/24 s. 2 avsnitt 3.

¹⁷ Forordningen "Begrundelse" del 1 "Baggrunden for forslaget" avsnitt 8.

¹⁸ Miljøstatus i Norge *Klimagassutslipp fra flytrafikk* (2014).

¹⁹ Miljøstatus i Norge *Klimagassutslipp fra flytrafikk* (2014).

Begrepet ”forurensning” forstås i samsvar med forurensningslovens legaldefinisjon, jf. forurensningsloven av 13. mars 1981 nr. 6 § 6. Med luftforurensning mener jeg i denne oppgaven en påvirkning til luften som skjer ”utenfra” og som endrer miljøets naturlige kjemiske, fysiske og/eller biologiske tilstand eller prosesser.²⁰ Forurensning defineres altså som en kombinasjon av handling og virkninger.²¹

Med begrepet ”reder”/”rederi” mener jeg i denne oppgaven skipets eier. Begrepet brukes i samsvar med definisjonen i skipssikkerhetsloven av 16. februar 2007 nr. 9 § 4. Jeg vil gi en nærmere redegjørelse av begrepet i kapittel 3.3.

Begrepet ”klimagassutslipp” blir brukt flere steder i denne oppgaven. Jeg vil bruke begrepet i samsvar med forordningens begrep ”drivhusgasemissioner”. Når jeg bruker begrepet ”klimagassutslipp” vil det omfatte alle ”... atmosfæriske gasser som slipper gjennom stråling fra sola, men fanger opp varmestråling fra jorda.”.²² Internasjonalt brukes gjerne begrepet ”greenhouse gas emissions” (drivhusgassutslipp) istedenfor klimagassutslipp.

Føre var-prinsippet er en viktig del av Norges miljøpolitikk. Prinsippet skal håndtere den usikkerheten som er knyttet til hvordan forurensningen virker på natur og helse.²³ Prinsippet er kommet til uttrykk i mange konvensjoner og internasjonale erklæringer, se for eksempel klimakonvensjonen art. 3 (3). Prinsippet kan forstås på ulike måter. I denne oppgaven forstår jeg prinsippet som at det er knyttet en usikkerhet til mulige skadevirkninger av forurensning og at man ikke skal kunne bruke det som et påskudd for å fortsette forurensningen eller ikke å hindre ny forurensning.²⁴

1.3 Oversikt over den videre fremstillingen

Jeg skal i denne oppgaven analysere forordningen og redegjøre for hvilken rettslig betydning den vil ha for norske redere. Da skipsfarten er internasjonal vil klimagassutslipp fra skip være grenseoverskridende, og folkeretten er en sentral del av rettskildebildet. Jeg vil derfor starte oppgaven med å se på de ulike rettskildene som er relevante for min oppgave. Videre skal jeg se på forholdet mellom EU og IMO, da det gir en god introduksjon til hvorfor EU-kommisjonen har fremmet forslag om et MRV-system for skip.

²⁰ Jf. Bugge (1999) s. 209.

²¹ Se Bugge (1999) s. 213.

²² Jf. NOU 2002: 7. Vedlegg og registre pkt. 1.

²³ Bugge (1999) s. 77.

²⁴ Se fremstillingen av prinsippet i Bugge (1999) s. 79.

Kapittel 3 utgjør oppgavens hoveddel. I dette kapittelet skal jeg først se på forordningens virkeområde, før jeg drøfter hvilket rettslig grunnlag EU har til å regulere klimagassutslipp fra internasjonal skipsfart. For å svare på dette spørsmålet vil jeg sammenligne forordningen med kvotedirektivet for sivil luftfart. Eksempelet skal vise hvilke problemstillinger som kan oppstå hvis EU vedtar forordningen som denne oppgaven bygger på. Dette vil således danne grunnlaget for oppgavens problemstillinger. Deretter gir jeg en analyse av forordningen generelt og ser på dens virkeområde og de generelle pliktene for rederne. Jeg skal deretter analysere norsk rett og vise hvordan norsk rett kan brukes til å innlemme forordningen. Her skal jeg også se på hvilke sanksjoner rederiene kan risikere dersom pliktene etter forordningen ikke blir overholdt.

I kapittel 4 skal jeg se på norske rederes rettslige ansvar for klimagassutslipp fra skip etter norsk intern rett. Videre skal jeg se på hvordan utslipp av CO₂ fra skip kan reguleres og rapporteres etter norsk rett ved å vise til et eksempel på hvordan utslipp av nitrogenholdige oksider (heretter NO_x) er regulert.

Kapittel 5 gir en oppsummering og konklusjon på oppgaven.

2 Rettskildebildet

Rettskildene som er relevante for denne oppgaven bygger hovedsakelig på norsk intern rett. De norske reglene er imidlertid sterkt preget av EUs lovgivning og internasjonale konvensjoner. Rettskildebildet er således relativt fragmentert.

Oppgaven bygger i stor grad på en forordning som ikke er vedtatt ennå. Det foreligger derfor lite relevant rettspraksis knyttet til dette emnet. Det er likevel henvist til en avgjørelse fra EU-domstolen, der dette er relevant for drøftelsen.

2.1 Sjøloven

En viktig lov på sjørettens område er sjøloven av 24. juni 1994 nr. 39 (heretter sjøl.). Sjøl. omhandler de rettsreglene som er særegne for sjøfarten. Loven er delt inn i syv deler som omfatter både privatrettslige- og offentligrettslige regler. Reglene omhandler hovedsakelig eienomsretten til skip, skipsregistrering, sjøpant, arrest i skip, ansvarsregler ved sammenstøt og for oljesøl, regler om ansvarsbegrensning, samt regler om de ulike fraktavtalene og sjøulykker, herunder berging og felleshavari.

Selv om sjøl. omfatter regler for utslipp av miljøskadelige stoffer kommer ikke loven til anvendelse i denne oppgaven da jeg i all hovedsak skal skrive om et rettslig ansvar for utslipp av klimagasser til luft som ikke er omfattet av bestemmelsene i sjøl.

2.2 Forurensningsloven

En viktig rettskilde i norsk miljørett er lov om vern mot forurensninger og om avfall av 13. mars 1981 nr. 6 (heretter forurl.). Loven bygger på viktige miljørettslige prinsipper som er fastsatt i Grunnloven av 17. mai 1814 (heretter Grl.) § 112. Det følger blant annet av Grl. § 112 tredje ledd at staten skal iverksette tiltak som gjennomfører grunnsetningene som er nevnt i Grl. § 112 første og andre ledd. Forurl. er et eksempel på tiltak den norske stat har iverksatt for å verne mot forurensninger og redusere eksisterende forurensning samt avfall, se forurl. § 1. Videre bygger forurl. på et prinsipp om at forurenseren skal betale, da det er forurenseren som har ansvaret for å begrense sin forurensning.

2.3 Skipssikkerhetsloven

En sentral rettskilde i denne oppgaven er lov om skipssikkerhet av 16. februar 2007 nr. 9 (heretter skipssikkerhetsl.). Loven gjelder for både norske og utenlandske skip, jf. § 2. Et viktig formål med loven er å hindre forurensning fra skip, jf. § 1. Lovens kapittel 5 angir flere regler som skal gjøre skipet miljømessig sikkert.

Skipssikkerhetsl. bygger i stor grad på internasjonale regler og tilhørende forskrifter. De vesentligste kildene som skipssikkerhetsl. bygger på, og som er av interesse for denne oppgaven, er konvensjoner fra IMO og rettsakter fra EU gjennom EØS-avtalen.²⁵ Det er også et omfattende forskriftsverk knyttet til skipssikkerhetsl. Hittil er det gitt 109 forskrifter med hjemmel i loven. Flere av disse forskriftene er viktige for min oppgave.

2.4 Forholdet mellom skipssikkerhetsloven og forurensningsloven

Både skipssikkerhetsl. og forurl. regulerer et forurensningsansvar. Spørsmålet er om norske reders forurensningsansvar reguleres i skipssikkerhetsl. eller i forurl.

Som utgangspunkt får ikke forurl. anvendelse ved forurensning fra skip, jf. forurl. § 5 annet ledd. Det er imidlertid noen unntak fra denne hovedregelen. Det følger av forurl. § 3 annet ledd nr. 2 at forurl. gjelder for skip som befinner seg her i riket, dvs. innenfor territorialfarvannet, med de begrensningene som følger av folkeretten. For norske skip gjelder forurl. også i den økonomiske sone, jf. § 3 annet ledd nr. 3. Utslipp fra skipets ordinære drift reguleres likevel av skipssikkerhetsl. og ikke av forurl., jf. forurl. § 5 annet ledd. Akutt forurensning reguleres derimot av forurl., jf. forurl. § 5 tredje ledd. Videre får forurl. § 7 annet og fjerde ledd og §§ 74-77 anvendelse ved forurensning fra skip, uavhengig om det er ordinær eller akutt forurensning, jf. forurl. § 5 tredje ledd.²⁶ En problemstilling som reiser seg i forhold til

²⁵ Pettersen (2010) s. 11.

²⁶ Pettersen (2010) s 516-517.

anvendelsen av forurl. § 7 er hvem som er ”den ansvarlige”. I henhold til lovens forarbeider er ”den ansvarlige” normalt den som eier gjenstanden, anlegget osv. som forurensningen stammer fra. Dersom en eiendom er bortleid og disponert fullt ut av den som leier bør leieren anses for å være den ansvarlige.²⁷ For forurensning fra skip vil den ansvarlige være rederiet eller bareboat-befrakteren, jf. forurl. § 7.²⁸

Ved akutt forurensning, eller fare for akutt forurensning, vil det således være en dobbeltregulering hvis et norsk skip befinner seg i Norges sjøterritorier eller i den økonomisk sone. Hvis et norsk skip er på kontinentalsokkelen, på åpent hav eller i territoriet til en annen stat, vil akutt forurensning kun være regulert av skipssikkerhetsl. For utenlandske skip vil skipssikkerhetsl. og forurl. overlappe hverandre når skipet befinner seg i Norges sjøterritorier eller indre farvann.²⁹

Spørsmålet som reiser seg i forhold til dobbeltreguleringen ved akutt forurensning, eller fare for akutt forurensning, er om en av lovene har fortrinnsrett. Dette spørsmålet har betydning, da det vil være avgjørende for hvilke forvaltnings- og strafferettslige tiltak tilsynsmyndighetene kan foreta seg.³⁰ I vurderingen av om det er skipssikkerhetsl. eller forurl. som skal anvendes, er ”den ansvarlige” forskjellig etter de to lovene. Skipssikkerhetsl. pålegger skipsføreren en sentral handlingsplikt, se skipssikkerhetsloven § 37 første ledd bokstav a. Forurl. har en tilsvarende plikt, som er pålagt ”den ansvarlige” for forurensningen, jf. forurl. § 7. Som skrevet over rammer forurl. § 7 som utgangspunkt eieren, altså rederiet.

I henhold til skipssikkerhetsl. § 37 første ledd bokstav a kan det virke som om rederiet ikke har noe ansvar. Men jf. lovens forarbeider har rederiet alltid en plikt til påse at vedkommende krav faktisk blir fulgt, se også skipssikkerhetsl. § 6 første ledd.³¹ Videre fremhever forarbeidene rederiets plikt, jf. skipssikkerhetsl. § 6 annet ledd annet punktum, om å legge til rette for at skipsføreren og andre som har sitt arbeid om bord kan oppfylle sine forpliktelser etter lov og forskrift, se Ot.prp.nr.87 (2005-2006) s. 123. Videre understrekes viktigheten av at rederiet gjør alt det kan for at skipsføreren skal være i stand til å unngå forurensning eller begrense virkningene av den dersom det foreligger en nødssituasjon.³²

²⁷ Jf. Ot.prp. nr. 11 (1979-1980) kap. 14.

²⁸ Pettersen (2010) s. 518.

²⁹ Pettersen (2010) s. 517.

³⁰ Pettersen (2010) s. 517.

³¹ Ot.prp. nr. 87 (2005-2006) pkt. 8.3.4.

³² Jf. Ot.prp. nr. 87 (2005-2006) pkt. 19.1.

Pettersen og Bull drøfter i sin kommentarutgave til skipssikkerhetsl. spørsmålet om lovgiver har ment at skipssikkerhetsl. uttømmende skal regulere rederiets plikter til å iverksette tiltak i forurensningstilfeller fra skip. Det er imidlertid ingenting i forarbeidene som tilsier noen holddepunkter for dette. Rederiet har således plikter etter både forurl. og skipssikkerhetsl. Dette kan ha en betydning i forhold til straff og omkostninger til forvaltningsmessige tiltak, jf. forurl. §§ 76 og 77.³³ Jeg vil komme tilbake til dette spørsmålet i kapittel 3.6.

2.5 Internasjonale rettskilder

2.5.1 IMO

IMO er FNs Sjøfartsorganisasjon og arbeider for trygghet, sikkerhet og forebygging av miljøforurensning i internasjonal skipsfart.³⁴ IMO får sitt mandat fra Convention on the International Maritime Organization av 6. mars 1948 (heretter IMO-traktaten) og består i dag av 170 medlemsstater.³⁵ Organisasjonen består av Generalforsamlingen, Rådet og fem hovedkomiteer. Disse er Maritime Safety Committee, Marine Environment Protection Committee, Legal Committee, Technical Co-operation Committee og Facilitation Committee, samt flere underkomiteer som brukes ved behov.³⁶ Møtedokumenter fra Marine Environment Protection Committee (heretter MEPC) er viktige for denne oppgaven, da dette er relatert til oppgavens problemstilling. Møtedokumentene utgjør imidlertid ikke et bindende regelverk for norske redere, med mindre de er hjemlet i norsk rett.³⁷

IMO gir som regel bindende regelverk fastsatt i konvensjoner, men reglene er bare bindende for de statene som ratifiserer dem. Hvilke betingelser som må være oppfylt for ikrafttredelse angis i den aktuelle konvensjonen. De vanligste betingelsene er enten at et visst antall stater må ratifisere konvensjonen, og/eller at et visst antall stater med en viss prosent av verdens bruttotonnasje må ratifisere den. IMO-traktaten art. 74 er et eksempel på hvordan visse betingelser må være oppfylt for ikrafttredelse. Ettersom ikrafttredelse er avhengig av at gitte betingelser er oppfylt kan det ofte ta lang tid fra IMO har vedtatt en konvensjon til den faktisk trer i kraft.³⁸

³³ Pettersen (2010) s. 518 og 519.

³⁴ IMO *Introduction to IMO*.

³⁵ IMO *Member States, IGOs and NGOs*.

³⁶ IMO *Structure of IMO*.

³⁷ Se Ot.prp.nr.79 (1991-1992) pkt. 3.1

³⁸ Pettersen (2010) s. 40.

2.5.1.1 MARPOL 73/78

Et viktig miljøregelverk på sjørettens område, vedtatt av IMO, er Den internasjonale konvensjonen om hindring av forurensning fra skip (heretter MARPOL). Konvensjonen ble først vedtatt i 1973 og fikk en tilhørende protokoll i 1978 som ble tatt inn som en del av MARPOL. Konvensjonen, med tillegg av seks vedlegg, er ratifisert av Norge, jf. St.prp. nr. 68 (1979-1980).³⁹ I forhold til denne oppgaven er særlig MARPOL Vedlegg VI, om luftforurensning, av interesse. Vedlegget gjelder som norsk lov, jf. forskrift 30. mai 2012 nr. 488 (heretter forskrift om miljømessig sikkerhet for skip og flyttbare innretninger) § 12.

2.5.2 EU/EØS

EU har en viktig rolle ved utforming av regler for å bedre sikkerheten til sjøs. De siste årene har EU fått en stadig sterkere innflytelse i IMO, og i motsetning til IMO, kan EU gi regelverk med direkte virkning for EU-landene. Dette gjør at EU kan vedta bindende regelverk raskere enn IMO.⁴⁰ Dette er også en av årsakene til at EU nå vurderer å gjennomføre forordningen som denne oppgaven bygger på, jf. direktiv 2009/29/EC. Jeg skal se nærmere på dette i kapittel 2.5.2.2.

2.5.2.1 Forholdet til norsk rett

Norge er ikke medlem av EU, men de fire frihetene⁴¹ er allikevel omfattet gjennom EØS-avtalen, jf. lov om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde av 27. november 1992 nr. 109 (heretter EØS-loven) § 1. Brussel-forordningens materielle regler gjelder også for Norge, jf. Luganokonvensjonen, se tvisteloven av 17. juni 2005 nr. 90 § 4-8.⁴² Gjennom direktiver og forordninger vedtatt av EU er Norge forpliktet til å gjennomføre det som innholdsmessig er omfattet av EØS-avtalen.⁴³ Det betyr at grunnleggende prinsipper som gjelder for EU i forhold til ikke-diskriminering, forbud mot toll og andre handelsrestriksjoner osv. gjelder på samme måte i Norge.⁴⁴

EØS-samarbeidet har ført til økt handel mellom avtalepartene, og EU er i dag Norges viktigste handelspartner. Like konkurransevilkår og overholdelse av de samme reglene har bidratt til dette.⁴⁵ En EU-rettsakt vil imidlertid ikke få noen virkning for norske borgere og juridiske

³⁹ Pettersen (2010) s. 50-51.

⁴⁰ Pettersen (2010) s. 67-68.

⁴¹ Fri flyt av varer, kapital, personer og tjenester.

⁴² Røsæg (2013) s. 249.

⁴³ Pettersen (2010) s. 68.

⁴⁴ Bugge (1999) s. 205.

⁴⁵ Europaportalen EØS.

personer før rettsakten er gjennomført i norsk rett.⁴⁶ Det betyr at EØS-retten må gjennomføres i norsk lov for å få virkning i Norge. Norge er bundet til å gjennomføre EØS-retten, jf. EØS-avtalen art. 3, gjerne omtalt som det alminnelige lojalitetsprinsipp.⁴⁷ Videre følger det av EØS-loven § 2 at EØS-reglene i tilfelle konflikt skal gå foran andre norske regler. Det betyr at en norsk lovregel som er i strid med EØS-avtalen som hovedregel må vike.⁴⁸ Man strekker seg imidlertid langt i tolkningen for å unngå en slik motstrid, og norsk rett presumeres å være i overensstemmelse med de folkerettslige forpliktelsene.⁴⁹

Ettersom forslaget til den nye forordningen ikke er endelig vedtatt av EU vet vi ennå ikke hvordan Norge vil gjennomføre de nye reglene. Tradisjonelt gjennomføres regler fra EU ved en henvisning eller ved gjengivelse. Reglene vil sannsynligvis bli omskrevet ved gjengivelse, slik at de får en retts teknisk form og utseende som norsk lovtekst, enten i en ny lov/forskrift, eller som en del av en eksisterende lov/forskrift.⁵⁰ Det er en hjemmel i skipssikkerhetsl. kapittel 5, som kan anvendes hvis forordningen blir vedtatt og således implementeres i norsk rett.⁵¹ Reglene må uansett tolkes ut fra EU/EØS- rettens særlige rettskildebakgrunn.

Når jeg i denne oppgaven skal tolke forslaget til forordningen må jeg tolke den i lys av de norske reglene, samt i lys av EØS-retten. For min oppgave vil det være særlig relevant å se på EØS-rettens regler om miljø, jf. EØS-avtalen vedlegg XX. Ettersom regelverket skal være ensartet for alle medlemsstatene må begrepene i forordningen tolkes autonomt, og det naturlig utgangspunktet vil være forordningens ordlyd.⁵²

2.5.2.2 *Forholdet til IMO*

Jeg skal nå se på forholdet mellom EU og IMO, og deres utvikling av reguleringen av klima og miljø. Det gir en introduksjon til hvorfor EU-kommisjonen har fremmet forslag om en forordning om et MRV-system for skip, til tross for at EU egentlig mener at reglene bør vedtas globalt for at de skal få full effekt.⁵³

⁴⁶ Europalov.no *Om beslutningsprosessen*.

⁴⁷ EØS-rett, 2003 s. 185.

⁴⁸ NOU 2012: 2 pkt. 7.4.

⁴⁹ Falkanger (2010) s. 14.

⁵⁰ EØS-rett (2003) s. 188.

⁵¹ Jf. Europaportalen *MRV on Shipping* (2013).

⁵² Fredriksen (2012) s. 190-193.

⁵³ Se forordningen "Begrundelse" del 1 "Baggrunden for forslaget" siste avsnitt.

EU er ikke medlem av IMO, men har observatørstatus og får på den måten innflytelse i organisasjonen. På den ene siden kan IMO påvirke EU til ikke å lage egne regler. Det er imidlertid eksempler på at det har oppstått en frykt i IMO for at EU skulle fremme egne løsninger, og som dermed har satt fart på arbeidet i IMO.⁵⁴ Når IMO skal vedta en ny konvensjon kreves det som hovedregel tilslutning fra flertallet av de møtende medlemsstatene, jf. IMO-traktaten art. 57 bokstav b. En vedtatt konvensjon vil heller ikke tre i kraft før den enkelte medlemsstaten har ratifisert den.⁵⁵ EU kan derimot gi regelverk med direkte virkning i EUs medlemsstater.⁵⁶ Det betyr at EU, sammenlignet med IMO, kan vedta et bindende regelverk raskt. Videre kan konvensjoner vedtatt av IMO tre raskere i kraft på grunn av EU. Et eksempel på hvordan dette kan skje er hvordan Athenkonvensjonen 2002 trådte i kraft.⁵⁷ Athenkonvensjonen ble gjennomført i forordning (EF) Nr 392/2009 og ble således ratifisert av alle EU-statene samtidig. Dette gjorde at konvensjonen ville tre raskere i kraft enn om hvert enkelt EU-land skulle ratifisert den på et selvstendig grunnlag.⁵⁸

Det er en del av EU sin politikk å inkludere alle sektorene i økonomien for å nå de vedtatte målene om å redusere klimagassutslipp. Dette inkluderer sjøtransporten, så vel som flysektoren.⁵⁹ I direktiv 2009/29/EC bestemte EU at EU-kommisjonen skulle komme med et forslag med sikte på å redusere klimagassutslipp fra skip, dersom IMO ikke hadde godkjent en slik avtale innen 31. desember 2011. I henhold til direktivet skulle den foreslåtte forordningen tre i kraft innen 2013.⁶⁰ Forordningen er fremdeles ikke vedtatt, men i en pressemelding fra EU, datert 28. juni 2013, er det foreslått at reglene i forordningen skal gjelde fra 1. januar 2018.⁶¹ Det fremgår av forordningens art. 27 at forordningen trer i kraft 1. juli 2015.

IMO arbeider i dag med å komme frem til en enighet om et globalt overvåkningssystem av klimagassutslipp fra skip. Medlemslandene har imidlertid ikke kommet frem til noen enighet, og det er en splittelse mellom utviklingsland og industriland. Denne uenigheten har hittil hindret landene i å bli enige.⁶² Man skulle kanskje tro at signalene fra EU i direktiv

⁵⁴ Røsæg (2013) s. 266 og 267.

⁵⁵ Se for eksempel IMO-traktaten art. 71.

⁵⁶ Pettersen og Bull (2010) s. 67 og 68.

⁵⁷ Jf. Røsæg (2013) s. 267.

⁵⁸ Røsæg (2013) s. 261.

I 2013 manglet Athenkonvensjonen én ratifikasjon. Denne ble fylt av Norge, og konvensjonen trådte i kraft 23. april 2014, jf. Stortingets møte 23. april 2013 hvor ble det fattet vedtak til lov om endringer i sjøloven (reglar om passasjeransvar, m.a. gjennomføring av forordning (EF) nr. 392/2009) av 7. juni 2013 nr. 30.

⁵⁹ EP/Rdir 2009/29/EC avsnitt 3 og Ringbom (2011) s. 617.

⁶⁰ EP/Rdir 2009/29/EC avsnitt 3.

⁶¹ European Commission press release (2013).

⁶² Ringbom (2011) s. 614.

2009/29/EC ville sette fart på arbeidet til IMO, men medlemsstatene har fremdeles ikke kommet til noen enighet.⁶³ Spørsmålet er hovedsakelig om reglene på sjørettens område skal være basert på et differensiert ansvarsprinsipp som er anerkjent i klimakonvensjonen, se for eksempel klimakonvensjonen art. 3 nr. 1, eller de mer vanlige IMO tilnærmingene om at det bør være lik eller ingen gunstigere behandling mellom flaggstatene. Flere utviklingsland insisterer på det første alternativet. Omtrent tre fjerdedeler av verdens tonnasje er i dag registrert i utviklingsland som ikke er oppført i klimakonvensjonen Annex I, og denne andelen vil trolig øke dersom et fremtidig regime bare dekker skip som er under flaggstater fra klimakonvensjonen Annex I.⁶⁴

Det hjelper således lite hvis IMO vedtar regler som skal redusere klimagassutslipp fra sjøtransporten, hvis de kun gjelder for én tredjedel av verdens tonnasje. Sjøtransporten som internasjonal sektor, med klimagassutslipp på tvers av landegrensene, krever like regler hvis de skal få noen virkning på klimaet.

2.5.3 Havrettskonvensjonen

Ved utforming av regler på skipsfartens område må det alltid tas hensyn til the United Nations Convention on the Law of the Sea av 1982 (heretter Havrettskonvensjonen), da den setter de folkerettslige rammene for reguleringen av skipsfarten.⁶⁵ Videre kodifiserer Havrettskonvensjonen sedvaneretten på havet.⁶⁶ Norge ratifiserte konvensjonen 14. juni 1996.⁶⁷ Havrettskonvensjonen har i dag tilnærmet globaloppslutning, og danner således bakgrunnsretten for det internasjonale regelverket på sjørettens område.⁶⁸ Konvensjonen vil derfor være viktig for min oppgave.

Jeg skal nå gå over til å se på EUs forordning og hvilke rettslige konsekvenser den kan få for norske redere.

3 Forordningens virkeområde og innhold

Jeg skal i dette kapittelet gi en analyse av EUs forordning. Utgangspunktet er at forordningen skal være ikke-diskriminerende, og den vil derfor være bindende også for rederier med skip registrert utenfor EU. Et viktig spørsmål, som det må redegjøres for før jeg ser på forordning-

⁶³ Ringbom (2011) s. 614.

⁶⁴ Ringbom (2011) s. 614 note 4.

⁶⁵ Pettersen (2010) s. 37.

⁶⁶ Jf. St. Meld. nr. 7 (2011-2012) pkt. 5.1.1.

⁶⁷ Jf. St.prp. nr. 37 (1995-1996) og NOU 2012: 18 pkt. 5.5.3.

⁶⁸ Jf. St. Meld. nr. 7 (2011-2012) pkt. 5.1.1.

ens virkeområde og innhold, er derfor hvilket rettslig grunnlag EU har til å vedta en forordning som også vil gjelde for redere som ikke har registrert sine skip i et land i EU.

3.1 Rettslig grunnlag

Forordningen har sitt rettslige grunnlag i Traktaten om Den Europeiske Unions funktionsmåde (heretter TEUF) art. 192 stk. 1.⁶⁹ Formålet er å forbedre tilgjengelige opplysninger knyttet til klimagassutslipp fra skip, og således bekjempe klimaendringene i tråd med målsettingene innenfor anvendelsesområdet for TEUF art. 191 stk. 1. I forslagets begrunnelse har EU-kommisjonen vurdert forslagets juridiske aspekter ved å se på subsidiaritetsprinsippet, herunder foretatt en nødvendighetstest og en effektivitetstest, samt proporsjonalitetsprinsippet, se forordningens ”Begrundelse” del 3 ”Juridiske aspekter af forslaget” bokstav a) og b). Gjennom disse drøftelsene har EU-kommisjonen kommet til at EUs målsetting vedrørende klimaendringer ikke kan oppnås med mindre restriktive løsninger enn det lovforslaget angir. Forordningen er således i overensstemmelse med TEUF art. 192 stk. 1.

Spørsmålet er om forordningen likevel kan tenkes å være i strid med andre internasjonale regler.

3.1.1 Havrettskonvensjonen

EU har ratifisert Havrettskonvensjonen, og forordningen må derfor være i overensstemmelse med konvensjonens bestemmelser.⁷⁰ Havrettskonvensjonen deler sjøen inn fire soner, som definerer hvilken jurisdiksjon kyststatene har i de ulike sonene. Sonene er delt inn i *indre farvann*, *territorialfarvann*, *den tilstøtende sone* og *den økonomiske sone*. Kyststatenes rett til å regulere de ulike sonene går fra fulle suverene rettigheter i indre farvann til mer begrensede rettigheter i og utenfor den økonomiske sonen.⁷¹ Jurisdiksjonen øker desto nærmere kyststaten man kommer.

Ettersom forordningen krever at rederiet måler CO₂-utslipp på hele seilasen til/fra en EU-havn utøver EU jurisdiksjon også utenfor sine sjøterritorier. Spørsmålet er hvilket juridisk grunnlag EU har for å utøve jurisdiksjon utenfor sine sjøterritorier.

De delene av sjøen som ikke er en del av de fire ovennevnte sonene utgjør *det åpne hav*, jf. Havrettskonvensjonen art. 86. Havrettskonvensjonen bygger på flaggstats- og kyststatsprinsippet.⁷² I henhold til flaggstatsprinsippet, som blant annet kommer til uttrykk i Havrettskon-

⁶⁹ Jf. forordningen under ”Begrundelse” del 3 ”Juridiske aspekter af forslaget” første avsnitt.

⁷⁰ Rapport fra den Europeiske Kommisjonen (2010) s. 41.

⁷¹ Rapport fra den Europeiske Kommisjonen (2010) s. 41.

⁷² Pettersen (2010) s. 75.

vensjonen art. 92, kan et skip bare seile under flagget til én stat, og skal da følge sin flaggstats jurisdiksjon, også på det åpne hav. Et skip som seiler under norsk flagg skal for eksempel følge norsk jurisdiksjon så lenge det oppholder seg på det åpne hav. Det betyr at EU som utgangspunkt ikke kan vedta regler som vil gjelde for skip som seiler på det åpne hav, når skipet er registrert utenfor EU. Dette kan dermed tilsi at forordningen er i strid med Havrettskonvensjonen art. 92.

En stat har imidlertid territoriell suverenitet. Det vil si at kyststatene kan regulere tiltak som hindrer tilgang for skip som ikke overholder kyststatens regler, jf. Havrettskonvensjonen art. 25 nr. 2. Det fremgår av forordningen art. 20 pkt. 3 at kyststatene har en slik bortvisningsadgang. Jeg kommer nærmere inn på selve sanksjonen senere i oppgaven. Havrettskonvensjonen art. 227 oppstiller imidlertid et diskrimineringsforbud, og spørsmålet her er om bortvisningsgrunnlaget, jf. forordningen art. 20 pkt. 3, kan sies å være i strid med Havrettskonvensjonens bestemmelse som sier at: "... States shall not discriminate in form or in fact against vessels of any other State.". Utgangspunktet er at forordningen skal gjelde for alle skip, uavhengig av hvor de er registrert, jf. forordningen art. 1. Bestemmelsene i forordningen er således ikke-diskriminerende og forordningens art. 20 pkt. 3 er i overensstemmelse med Havrettskonvensjonen art. 25 nr. 2 og 227. Spørsmålet er om EUs jurisdiksjon i sjøterritoriet likevel kan være begrenset ettersom reglene i forordningen også får anvendelse utenfor EUs territorialfarvann.

Havrettskonvensjonen regulerer kyststatenes jurisdiksjon i de ulike havområdene. Bestemmelsene skiller ikke mellom utenlandske skip som anløper en havn eller som bare passerer langs kysten til en stat uten å stoppe. I henhold til Havrettskonvensjonen art. 33 nr. 1 er kyststatenes adgang til å vedta regler som også gjelder utenfor kyststatens territorialfarvann begrenset. Det følger imidlertid av Havrettskonvensjonen art. 21 nr. 1 at kyststater likevel kan vedta lover og forskrifter om uskyldig gjennomfart i sjøterritoriet så lenge bestemmelsene er i samsvar med Havrettskonvensjonen og andre folkerettslige regler. Men hvis kravene fra en kyststat går utover det som er avtalt og godkjent på et internasjonalt nivå finnes det likevel ikke noen eksplisitt støtte for at havnestatene har jurisdiksjon til å regulere aktiviteten av utenlandske skip, utover sine egne indre farvann. Innenfor territorialfarvannet er det standardbestemmelser som sier at kyststatens regler ikke kan regulere såkalte statiske krav, som for eksempel konstruksjon, design, eller bemanning av utenlandske skip, med mindre reglene er akseptert av internasjonale regler og standarder, se Havrettskonvensjonen art. 21 nr. 2. EUs jurisdiksjon i sjøterritoriet er således begrenset til å gjelde allment aksepterte internasjonale regler eller standarder for alle typer regler, jf. Havrettskonvensjonen art. 21 nr. 2.⁷³

⁷³ Ringbom (2011) s. 623 og 624.

Spørsmålet er om forordningen er i strid med retten til uskyldig gjennomfart i territorialfarvannet, jf. kyststasprinsippet i Havrettskonvensjonen art. 24. I henhold til Havrettskonvensjonen art. 18 og 19, er det uskyldig gjennomfart når et skip bare navigerer gjennom territorialfarvannet uten å gå inn i kyststatens indre farvann eller havneanlegg. Gjennomfarten er også uskyldig når den ikke er til skade for fred, orden eller sikkerhet i kyststaten, jf. Havrettskonvensjonen art. 19 nr. 1. Ettersom reglene i forordningen kun gjelder for skip som faktisk anløper eller seiler fra en EU-havn vil ikke bestemmelsene i forordningen få noen virkning for de skipene som kun seiler gjennom territorialfarvannet, se forordningens art. 2 pkt. 1. Forordningen er således ikke i strid med retten til uskyldig gjennomfart, jf. Havrettskonvensjonen art. 24.

Så langt synes forordningen å være i overensstemmelse med Havrettskonvensjonen innenfor EU-landenes territorialfarvann, men den er i strid med Havrettskonvensjonens regler på det åpne hav, forutsatt at skipet er registrert utenfor EU. Spørsmålet er hvilken betydning dette kan få dersom forordningen blir vedtatt. For å belyse dette spørsmålet vil jeg vise hvordan kvoteordningen for sivil luftfart ble mottatt av stater utenfor EU og hvilke problemstillinger som oppstod i den forbindelse.

3.1.2 En sammenligning av forordningen med kvoteordningen for sivil luftfart

Utslippsreduksjoner fra luftfartssektoren skjer gjennom arbeid i International Civil Aviation Organization (ICAO). Organisasjonen er positiv til kvotehandel, men på samme måte som for skipsnæringen, er det ikke vedtatt noe internasjonalt kvotesystem for flytrafikk.⁷⁴ Klimagassutslipp fra luftfart er imidlertid omfattet av EUs kvotesystem.⁷⁵ Kvoteordningen for fly ble vedtatt inkludert i EUs kvotedirektiv⁷⁶ den 19. november 2008 i direktiv 2008/101/EF (heretter flykvotedirektivet). Flykvotedirektivet førte i utgangspunktet til en kvoteplikt for samtlige luftfartøysoperatører som lander eller tar av innenfor EU, inkludert innenriks flyvninger og flyvninger til og fra land utenfor EU.⁷⁷ Da CO₂-utslipp fra fly ble en del av EUs kvotedirektiv var det flere operatører i land utenfor EU som reagerte.⁷⁸ Spørsmålet om flykvotedirektivets lovlighet ble derfor tatt opp, og spørsmålet ble blant annet drøftet i EU-domstolen i sak C-366/10.⁷⁹ Dommen drøfter flere problemstillinger som kan tenkes å oppstå hvis forordningen

⁷⁴ Europalov.no *Luftfartskvotedirektivet om innlemming av luftfartssektoren i kvotehandelssystemet med klimagasser* (2011).

⁷⁵ Meld. St. 21 (2011-2012) pkt. 6.5.1.

⁷⁶ EP/Rdir 2003/87/EF (heretter kvotedirektivet).

⁷⁷ Europaportalen *Luftfartskvotedirektivet* (2011).

⁷⁸ Mondaq UK: *EU Emissions Trading Scheme – The Legal Challenge* (2010).

⁷⁹ Se Sag C-366/10 Air Transport Association of America m.fl. mod Secretary of State for Energy and Climate Change.

blir vedtatt. Jeg skal i det følgende se på de problemstillingene dommen reiser og som kan være aktuelle for min problemstilling.

Spørsmålet om flykvotedirektivets lovlighet ble i første omgang brakt inn for den britiske domstolen av de amerikanske flyselskapene American Airlines Inc, Continental Airlines In og United Airlines Inc (heretter ATA m.fl.). Påstanden var at den britiske gjennomføringen av direktiv 2008/101/EF var i strid med Storbritannias folkerettslige forpliktelser. Saken ble etter dette forelagt for EU-domstolen av the High Court of Justice, og spørsmålet var for det første om noen av de folkerettslige forpliktelsene som ATA m.fl. støttet seg til kunne benyttes som grunnlag for å bestride gyldigheten av EU-rettsakter. Videre var spørsmålet om systemet for handel med utslippskvoter, jf. direktiv 2008/101/EF, helt eller delvis var ugyldig som striden- de mot de folkerettslige prinsippene.⁸⁰ Spørsmålet som er relevant for min oppgave er hvorvidt direktiv 2008/101/EF, helt eller delvis, var i strid med sedvanerettslige prinsipper om staters suverenitet over sitt luftrom, havets frihet og friheten til ubegrenset flyvning over det frie hav.

Gjennom medlemsstatene har EU full og ubegrenset jurisdiksjon over flyene så lenge de be- finner seg på en flyplass i et EU-land. EU-domstolen la derfor til grunn at flykvotedirektivet ikke er i strid med de sedvanerettslige prinsippene slik ATA m.fl. påstod, se dommens avsnitt 129 og 130. Videre konkluderte domstolen med at de sedvanerettslige prinsippene heller ikke har betydning for EUs kompetanse til å vedta flykvotedirektivet ettersom utslippskvoteregulene bare gjelder flyturer hvor flyet lander og/eller tar av i et EU-land.⁸¹ På samme måte gjelder forordningens regler bare så lenge et skip seiler til, fra eller mellom EU-havner. EU-domstolen konkluderte til slutt med at direktivet ikke var i strid med noen av de folkerettslige forpliktelsene som ATA m.fl. hadde anført til støtte for sin sak, se dommens avsnitt 157.

Til tross for at EU-domstolen kom til at flykvotedirektivet ikke var i strid med de folkerettsli- ge forpliktelsene, førte utvidelsen av EUs kvotedirektiv til kraftig motstand fra flere land, blant annet Kina og USA, og det oppstod politiske trusler om handelskrig. Dette førte til at kvotedirektivet ble innskrenket, se forordning 421/2014 EU av 16. april 2014 om endring av direktiv 2003/87/EF, og flyvninger til og fra land utenfor EØS-området er ikke lenger omfat- tet av EUs kvotesystem.⁸² Spørsmålet er om man kan regne med en tilsvarende reaksjon fra land utenfor EU hvis forordningen blir vedtatt.

⁸⁰ Senter for europarett (2012) s. 1.

⁸¹ Senter for europarett (2012) s. 2.

⁸² Europaportalen *Kraftig innskrenking av klimakvotesystemet for luftfart* (2014).

Forordningen gjelder kun overvåkning og rapportering av CO₂-utslipp, og informasjonen er, som jeg kommer tilbake til, allerede tilgjengelig på skipene. Det betyr at kostnadene for rederiene vil være lave. Dette taler for at stater utenfor EU ikke vil ta opp spørsmål knyttet til forordningens lovlighet. Videre kan det tenkes at forordningen er attraktiv også for andre tredjeland, slik at de av den grunn velger ikke å protestere mot forordningen.⁸³

Jeg skal i det følgende gi en analyse av forordningen og dens formål, samt gi en vurdering av hvordan forordningen kan påvirke norske redere.

3.2 Generelt

Forordningen tar sikte på å gi en oversikt over mengden CO₂-utslipp fra skip, og er et første steg i EU sitt arbeid for å redusere klimagassutslipp fra skip. Det finnes allerede flere internasjonale konvensjoner som krever at man overvåker ulike parametere knyttet til klimagassutslipp, for eksempel MARPOL.

Forordningen er foreslått av EU-kommisjonen, og er et resultat av et omfattende samarbeid med relevante aktører i ulike fora, blant annet en arbeidsgruppe under Second European Climate Change Programme (EPPC II). Videre har det vært avholdt tre møter i 2011 av High Level Platform for klimagassutslipp fra skip, samt en offentlig høring i begynnelsen av 2012 og et ad hoc interessentmøte i desember 2012.⁸⁴

Forslaget til forordningen er det første på dette området, og foreløpig det siste. Forordningen består av en begrunnelse for forslaget, en hoveddel som består av 27 artikler, i tillegg til to bilag. Det utledes ingen direkte rettigheter og plikter for rederen i forordningens begrunnelse, men den angir formålet med forordningen og vil være viktig for tolkningen av forordningens artikler.⁸⁵

3.2.1 Formålet med forordningen

Sjøtransporten er viktig for handel og næringsvirksomhet, og bruken av skip som transportmiddel øker. Skipsfarten utgjør imidlertid en stor forurensningskilde. Forurensningen viser seg blant annet gjennom oljeutslipp og utslipp av andre stoffer. En årsak til økningen av CO₂-utslipp er den økte veksten i verdenshandelen og sjøtransporten. Formålet med forordningen er derfor å redusere den totale mengden utslipp av CO₂ fra skip. Dette skal også bidra til at EU når sitt mål om reduksjon av klimagasser.⁸⁶

⁸³ Jf. EESCs uttalelse om forordning avsnitt 4.7.

⁸⁴ European Commission *Reducing emissions from the shipping sector* (2014).

⁸⁵ EØS-rett (2003) s. 55.

⁸⁶ Europaportalen *MRV on shipping* (2013).

Bakgrunnen for forslaget til forordningen er at sjøtransporten er en voksende transportnæring med utslipp av klimagasser som påvirker klimaendringene negativt.⁸⁷ EU ønsker i utgangspunktet en global tilnærming for å redusere utslipp fra internasjonal skipsfart. Hovedmålet er derfor å få til en global tilnærming for å redusere klimagassutslippene fra internasjonal skipsfart ledet av IMO. Både innenfor IMO og klimakonvensjonen er det gjort store anstrengelser de siste årene for å få til en slik felles avtale.⁸⁸ De internasjonale diskusjonene har, som skrevet i kapittel 2.5.2.2, ikke ledet til noen enighet om et globalt markedsbasert tiltak, eller andre instrumenter som vil redusere klimagassutslippene fra den internasjonale maritime transportsektoren som helhet.

I 2011 foreslo EU-kommisjonen at EUs CO₂-utslipp fra sjøtransport burde kuttes med "... a reduction target of 40% (if feasible 50%) by 2050 compared to 2005."⁸⁹ EU-kommisjonen lagde i juni 2013 en strategi for hvordan EUs politikk skulle redusere utslippene av klimagasser. Oppsummert består strategien av tre trinn. EU skal for det første ha et system med overvåkning, rapportering og verifisering av CO₂-utslipp fra store skip som benytter havner i EU (MRV-system). For det andre skal EU lage klimagassreduksjonsmål for sjøtransportsektoren. Og til slutt skal EU vedta ytterligere tiltak, inkludert MBM, på mellomlang til lang sikt.⁹⁰

EU-kommisjonens forordning, som behandles i denne oppgaven, tar for seg det første trinnet i EUs strategi for å redusere klimagassutslippene. Forslaget vil skape et felles EU-rettslig rammeverk om innsamling og publisering av bekreftet årlige data om CO₂-utslipp fra alle store skip, som bruker EU-havner. Regelverket vil gjelde uavhengig av hvor skipet er registrert, og er således ikke-diskriminerende.⁹¹

Bevisstheten rundt betydningen av å unngå forurensning av miljøet har økt de siste femti årene. Dette ser man blant annet ved at mengden regler med formål om å sikre og beskytte miljøet har økt. Grovt sett kan reglene plasseres i tre kategorier. Den første kategorien er regler som skal forebygge mot at forurensning forekommer. Den andre kategorien er regler som skal sikre at det finnes nødvendig beredskap som kan takle problemer dersom forurensning allerede har inntrådt. Reglene inneholder bestemmelser som skal avverge eller minimalisere virk-

⁸⁷ Jf. forordningen "Begrundelse" del 1 "Baggrunnen for forslaget" avsnitt 8.

⁸⁸ European Commission *Reducing emissions from the shipping sector* (2014).

⁸⁹ Jf. KOM (2013) 479 final avsnitt 3.2.

EU har nylig vedtatt nye ambisiøse klimamål for 2030, hvor målet er å redusere: "... EU domestic greenhouse gas emissions by at least 40% below the 1990 level;...", se European Commission *EU Climate Action and Energy Commissioner Miguel Arias Cañete: "The science is clear. The time to act is now"* (2014).

⁹⁰ Jf. KOM (2013) 479 final.

⁹¹ European Commission *Reducing emissions from the shipping sector* (2014).

ningene av en forurensning. I den tredje kategorien finner vi regler med et ansvarssystem som skal dekke skade, tap og omkostninger som har oppstått som følge av en forurensning eller truende forurensning.⁹² Forordningen faller inn under den første kategorien, sammen med andre sikkerhetsregler, og er basert på en rekke forskningsstudier som viser at et MRV-system vil bidra til å overvinne mangelen på informasjon og andre markedsbarrierer som i dag hindrer den maritime næringen fra å oppnå sitt potensiale for å redusere klimagassutslipp.⁹³

3.3 Rederen

Forordningens pliktsubjekt er "Selskaberne", og begrepet er derfor sentralt for denne oppgaven. Begrepet er definert i forordningens art. 3 bokstav c som: "...ejereren af et skib, jf. artikel 2, eller en anden person som f. eks forvalteren eller bareboat-befragteren, som har påtaget sig ansvaret for at drive skibet for ejeren.". Med "selskab" menes altså den registrerte eieren av det aktuelle skipet, eller den organisasjon eller person som har overtatt ansvaret for skipets drift fra den registrerte eieren og som har samtykket til å ta over de plikter og ansvar som påhviler denne etter loven. Forordningens pliktsubjekt er etter denne definisjonen skipseieren eller bareboat-befragteren, som både kan være en fysisk eller juridisk person.

I norsk lovgivning har vi en tilsvarende definisjon i skipssikkerhetsl. § 4, som definerer begrepet "rederi". Definisjonen er i samsvar med forordningens definisjon av "selskaberne".⁹⁴ Som skrevet i kapittel 1.2, bruker jeg begrepet "rederi" videre i denne oppgaven.

Spørsmålet er hvorfor rederiet er valgt som pliktsubjekt. Forordningen sier ikke noe om dette. I forarbeidene til skipssikkerhetsl., NOU 2005: 14 pkt. 6.7.3, utdyper skipssikkerhetslovutvalget hvorfor rederiet er det sentrale pliktsubjektet etter skipssikkerhetsl. Forklaringen er at det er rederiet som i praksis er nærmest til å oppfylle forordningens ulike krav. En tilsvarende forklaring må kunne brukes i forhold til spørsmålet om hvorfor rederiet er valgt som pliktsubjekt etter forordningen. Det er videre rederiet som har den økonomiske interessen i skipet, og som således kan sørge for tilføring av nødvendige økonomiske midler for å overvåke og rapportere CO₂-utslipp fra skipet.

Ettersom overvåkingen og rapporteringen er knyttet til selve driften av skipet vil det være naturlig å anta at også skipsføreren vil ha en form for medvirkningsplikt. Det er skipsføreren som er tilstede om bord og som således kan påvirke egne og andres handlinger slik at CO₂-

⁹² Falkanger (2010) s. 180.

⁹³ Jf. European Commission *Reducing emissions from the shipping sector* (2014). Se for eksempel Rapport fra CE Delft, *Technical support for European action to reducing Greenhouse Gas Emissions from international maritime transport*.

⁹⁴ Se skipssikkerhetsl. § 4, Pettersen (2010) s. 121 og Falkanger (2010) s. 123.

utslippene blir overvåket og rapportert i samsvar med forordningen. Jeg kommer nærmere inn på de ulike pliktene i kapittel 3.5.

3.4 Virkeområde

For å svare på spørsmålet om hvilke skip som er omfattet av forordningen, er det nødvendig å foreta en gjennomgang av hvordan forordningen legger opp til at dette skal vurderes.

Utgangspunktet er at alle skip som seiler til eller fra en EU-havn skal overvåke og rapportere sine CO₂-utslipp i samsvar med forordningens regler, jf. forordningen art. 1. Forordningens virkeområde er definert i art. 2, og setter flere krav eller forutsetninger som er med på å presisere og snevre inn dette utgangspunktet. Art. 2 vil således være avgjørende for tolkningen av forordningens virkeområde, ettersom formålsbestemmelsen i art. 1 kun fastslår at bestemmelsene gjelder for skip som ankommer til, oppholder seg i eller forlater en havn i en medlemsstats jurisdiksjon, uavhengig av skipets flaggstat.

Art. 2 pkt. 2 fastslår at forordningen kun gjelder for skip på over 5 000 bruttotonn⁹⁵ (heretter BT). I andre internasjonale konvensjoner gjelder reglene som oftest for alle skip, eventuelt for skip som er 400 BT og over, se for eksempel MARPOL vedlegg VI regel 1 og regel 19. Spørsmålet er hvorfor EU-kommisjonen har kommet til at forordningen kun bør gjelde for skip på over 5 000 BT.

Årsaken til at EU-kommisjonen har kommet til at forordningen kun bør gjelde for skip på over 5 000 BT er et valg som er basert på detaljerte analyser over størrelsen av utslipp fra skip som går til og/eller fra EU-havner, jf. forordningens ”Begrundelse” del 5 ”Fakultative elementer” pkt. 12. Analysene viste at omtrent femtifem prosent av skipene var på over 5 000 BT, samt at disse skipene representerer nitti prosent av klimagassutslippene. EU-kommisjonen begrunner videre terskelen på 5 000 BT med at det vil sikre at det er de mest relevante skipene som blir dekket. Med en lavere terskel vil den administrative byrden bli høyere, mens en høyere terskel vil begrense den miljømessige effekten av forordningen.⁹⁶ Spørsmålet er om forordningen utelukkende gjelder for alle skip på over 5 000 BT, eller om det er noen unntak.

⁹⁵ ”Bruttotonn” er definert i forordningens art. 3 bokstav som ”... den metriske bruttotonnage beregnet i henhold til reglene for måling af tonnage i bilag I til den internationale konvention om tonnagemåling af skibe fra 1969”.

⁹⁶ Jf. forordningens ”Begrundelse” del 5 ”Fakultative elementer” pkt. 12.

Det følger av art. 2 pkt. 2 at forordningen ikke skal gjelde for krigsskip, militære hjelpefartøy, fiskebåter og skip for å behandle fisk, treskip av primitiv konstruksjon, skip som ikke drives av mekaniske midler og statsskip som brukes til ikke-kommersielle formål.

Videre er spørsmålet hvilke klimagasser rederiene plikter å overvåke og rapportere. Forordningen er avgrenset til kun å gjelde CO₂-utslipp. Årsaken er at CO₂ representerer det største klimagassutslippet fra skip. Av de totale klimagassutslippene fra skip står CO₂ for omtrent nittiåtte prosent. Ved kun å fokusere på overvåkning av CO₂-utslipp vil det redusere de administrative kostnadene for rederne, se forordningens ”Begrundelse” del 5 ”Fakultative elementer” pkt. 13.

Sentrale begreper er definert i forordningen art. 3. I kapittel 3.3 definerte jeg begrepet ”rederi” som er forordningens pliktsubjekt, jf. forordningen art. 3 bokstav c. Andre sentrale begreper er ”emissioner” og ”anløbshavn”. Med ”emissioner” menes CO₂-utslipp til atmosfæren fra skip som faller inn under forordningens virkeområde, jf. art. 2, se art. 3 bokstav a. Jeg vil i det følgende bruke begrepet ”utslipp”, med samme betydning som ”emissioner”, jf. art. 3 bokstav a. Med ”anløbshavn” menes den havnen hvor et skip stanser for å laste eller losse varer eller passasjerer. Begrepet omfatter imidlertid ikke en havn hvor skipet kun stanser for å fylle drivstoff, hente proviant og/eller skifte mannskap, jf. art. 3 bokstav b.

Jeg skal nå se nærmere på rederienes ansvar etter forordningen. Ettersom forordningen vil bli en del av tilleggsavtalen til EØS-avtalen vil den også gjelde for seilaser til, fra og mellom norske havner. Jeg vil derfor i det følgende bruke begrepet EØS-havn der forordningen bruker EU-havn. Det betyr at forordningen i tillegg til EU også omfatter EØS-landene Norge, Liechtenstein og Island.

3.5 Rederienes ansvar etter forordningen

Etter forordningen er det rederen som er ansvarlig for å overvåke og rapportere den mengde og type brennstoff som forbrukes i løpet av et kalenderår. Dette skal gjøres for alle skipene rederiet eier og som er på over 5 000 BT, se forordningen art. 4 pkt. 1 jf. art. 2 pkt. 1. Videre skal rederen overvåke hver seilas som skipene har til og fra en havn som er underlagt forordningen, jf. art 9 første ledd jf. art 2 pkt. 1. Rederiene har således flere plikter etter forordningen, og spørsmålet er hvilke krav som stilles til rederens enkelte plikter.

Jeg forutsetter i resten av drøftelsene at skipene er på over 5 000 BT, og at de ikke er omfattet av unntakene i art. 2 pkt. 2. Videre forutsetter jeg at skipene ankommer en EØS-havn for å laste eller losse frakt eller passasjerer i samsvar med forordningen art. 3 bokstav b. Skip som kun ankommer for å skifte besetning eller fylle på mer drivstoff holdes således utenfor.

3.5.1 Overvåkningsplan

Det følger av forordningens art. 6 at alle redere må sende inn en plan for metoden som skal brukes til å overvåke de skipene som skal anløpe en EØS-havn. Innholdskravet til overvåkningsplanen er listet opp i art. 6 pkt. 3 bokstav a til j. Overvåkningsplanen skal ikke endres, med mindre noen av situasjonene oppstilt i art. 7 bokstav a til e, oppstår. Denne kontrollen skal skje løpende.

Overvåkningsplanen, jf. art. 6 og 7, skal godkjennes av et uavhengig verifikasjonsorgan, jf. art. 13 og 14 pkt. 1. Det Norske Veritas (DNV-GL) er et eksempel på et verifikasjonsorgan, og som sannsynligvis vil bli godkjent som verifikasjonsorgan i Norge.⁹⁷ Den første overvåkningsplanen skal sendes innen 31. august 2017, jf. forordningen art. 6 pkt. 1.

3.5.1.1 Overvåkningsplikt

Rederen skal overvåke flere opplysninger for hver seilas til og fra en havn som er under en medlemsstats jurisdiksjon. Art. 9 bokstav a til g angir hvilke opplysninger som skal overvåkes. Videre skal rederen foreta en årlig overvåkning av ulike parametere som er listet opp i forordningens art. 10 bokstav a til j.

Både art. 9 og art. 10 gir rederen en overordnet plikt til å sørge for at opplysningene blir overvåket. I prinsippet vil det nok være andre om bord på skipet som overvåker disse opplysningene, men plikten innebærer at rederiet må legge til rette for at opplysningene kan overvåkes. For at plikten skal overholdes, må rederiet faktisk kontrollere at opplysningene blir overvåket i samsvar med forordningen.

Opplysningene og parameterne, jf. art. 9 og 10, er allerede tilgjengelig på skipene, og det vil således være enkelt for rederiet å overholde overvåkningsplikten knyttet til dette, uten at det påløper høye ekstrakostnader.

3.5.1.2 Metoder for bestemmelse av utslipp

I overvåkningsplanen skal rederen definere hvilken overvåkningsmetode som brukes for hvert enkelt skip det er ansvarlig for, se forordningens bilag 1 bokstav B første avsnitt. Når rederiet først har valgt en metode vil det være ansvarlig for at denne metoden brukes konsekvent. I forordningen er det angitt ulike metoder som kan brukes for å beregne det faktiske forbruket av brennstoff for hver seilas. De ulike metodene er angitt i forordningens bilag 1 bokstav B tredje avsnitt bokstav a til d.

⁹⁷ Se Europaportalen *MRV on shipping* (2013).

Hvilken metode rederiet velger har ingen betydning. Det viktigste er at rederiet fastholder den metoden de har valgt, og at metoden brukes konsekvent, jf. forordningen bilag 1 bokstav B første avsnitt. Rederiet har således en oppfølgingsplikt.

3.5.2 Rapporteringsplikt

Fra og med år 2019 plikter rederiene å sende inn en utslippsrapport. Dette skal gjøres hvert år innen 30. april, jf. art. 11 pkt. 1. Utslippsrapportens innholdskrav følger av art. 11 pkt. 3 bokstav a til c.

Formålet med regelen er å få en oversikt over den totale utslippsmengden CO₂, slik at man kan vedta effektive regler som reduserer utslippene. Utslippsrapporten skal derfor sendes til EU-kommisjonen, samt myndighetene i de relevante flaggstatene, og skal inneholde informasjon om skipets utslipp og andre klimarelevante opplysninger for hele rapporteringsperioden for hvert skip, jf. art. 11 pkt. 1. Et spørsmål som dukker opp i forlengelsen av dette er hvem som er ansvarlig for rapporteringsplikten hvis et skip skifter eier.

Det følger av forordningens art. 11 pkt. 2 at skipets nye reder kun er ansvarlig for at skipet oppfyller kravene i forordningen for den rapporteringsperioden rederen er ansvarlig for skipet. Hvis et skip skifter eier i juni, vil den nye rederen kun være ansvarlig for å rapportere om utslippene som skjer etter overtakelsen i juni. Den nye rederen vil således ikke være ansvarlig for de kravene som ikke er oppfylt før eierskiftet finner sted.

3.5.3 Sanksjoner

Det følger av forordningens ”Begrundelse” del 5 om ”Fakultative elementer” pkt. 21, at mislighold av bestemmelsene i forordningen bør medføre sanksjoner. Det er således ikke et krav at et mislighold medfører en sanksjon, jf. ordlyden ”bør medføre”. Spørsmålet er hvilke sanksjoner et rederi risikerer dersom det ikke oppfyller kravene i forordningens art. 8 til 12.

Det fremgår av art. 20 pkt. 1 at medlemsstatene selv skal fastsette et sanksjonssystem. Medlemsstatene treffer også alle nødvendige foranstaltninger for å sikre at sanksjonene brukes, jf. art. 20 pkt. 1. Kravet er at sanksjonene skal være effektive, samt at de ikke må være mindre strenge enn sanksjonene i henhold til nasjonal lovgivning om klimagassutslipp. Videre må sanksjonen være rimelig i forhold til overtredelsen, samt at den må ha en avskrekkende virkning.

I forordningens ”Begrundelse” del 5 ”Fakultative elementer” pkt. 21 er det foreslått at sanksjonene bør ta utgangspunkt i eksisterende instrumenter, fastsatt i Europaparlamentet og Rådets direktiv 2009/21/EF om oppfyllelse av kravene til flaggstater og direktiv 2009/16/EF om havnestatskontroll. EU-kommisjonen bør også tilføre dokumentet som bekrefter at skipet opp-

fyller overvåkning- og rapporteringsforpliktelsene, til listen over sertifikater og dokumenter, jf. art. 13 stk. 1, i direktiv 2009/16/EF. Det er således ikke et krav at de to nevnte direktivene anvendes, men EU-kommisjonen gir et insentiv til at nevnte direktiver bør brukes.

Direktiv 2009/21/EF er en del av EØS-avtalen vedlegg XIII 55d, og er gjennomført i forskrift 15. juni 1987 nr. 506 om besiktigelse for utstedelse av sertifikater til passasjer, lasteskip og lektere, om andre besiktigelser mv. Direktiv 2009/16/EF om havnestatskontroll er en del av EØS-avtalen vedlegg XIII.V,56b, og er gjennomført i forskrift av 30. desember 2010 nr. 1849 om kontroll med fremmede skip og flyttbare innretninger i norsk havn mv. (heretter havnestatskontrollforskriften). Begge forskriftene er hjemlet i skipssikkerhetsl., og de norske sanksjonene vil nok være i samsvar med direktivene som er nevnt i forordningen. De aktuelle sanksjonene etter skipssikkerhetsl. er forvaltningstiltak, jf. skipssikkerhetsl. kapittel 8. Jeg skal i neste kapittel se nærmere på hvordan sanksjoner etter forordningen kan tenkes innlemmet i norsk rett.

3.6 Analyse av norsk rett og hvordan norsk rett kan brukes til å innlemme forordningen

Et rederi som ikke overholder krav som følger av forskrift, kan pålegges å gjennomføre nødvendige tiltak, jf. skipssikkerhetsl. § 49 første ledd. Forutsatt at forordningen blir vedtatt og implementert i norsk rett med hjemmel i skipssikkerhetsl., betyr dette at et rederi som ikke overholder overvåkning- og rapporteringsplikten etter forordningen kan pålegges å overholde plikten innen en bestemt frist. Hvis fristen ikke etterkommes, følger det av skipssikkerhetsl. § 49 andre ledd at det kan iverksettes tiltak jf. §§ 50 til 54. Tiltakene er tvangsmulkt, jf. § 50, tilbaketrekking av sertifikater, jf. § 51, tvangstiltak overfor skip, jf. § 52, stansing og bording av skip i fart, jf. § 53, og nektelse av adgang til norsk sjøterritorium for utenlandske skip, jf. § 54. Ettersom skipssikkerhetsl. § 54 er en sanksjon mot utenlandske skip holdes den utenfor drøftelsene da min problemstilling er knyttet til norske redere ansvar etter forordningen.

Sanksjonene, jf. skipssikkerhetsl., må oppfylle fire vilkår, jf. forordningen art. 20 pkt. 1. De fire vilkårene er at sanksjonene må være effektive, de må stå i et rimelig forhold til overtredelsen, de må ha en avskrekkende virkning og de må ikke være mindre strenge enn sanksjonene i henhold til nasjonal lovgivning om klimagassutslipp.

Spørsmålet om sanksjonene er rimelige i forhold til en overtredelse av forordningen, vil bero på flere forhold og bygger på en helhetsvurdering. Momenter som for eksempel at rederiet har flere pliktbrudd etter forordningen, og om dette er første gangen en plikt ikke overholdes osv. vil således være en del av denne helhetsvurderingen.

Sanksjonene, jf. skipssikkerhetsl. § 50-53 er ”kan”-regler. Det betyr at tilsynsmyndighetene kan foreta en selvstendig vurdering for hvert enkelt rederi og velge den sanksjonen som vil være best egnet. På den måten kan man sørge for at sanksjonen står i et rimelig forhold til overtredelsen. Vilkåret jf. forordningen art 20. pkt.1 om at sanksjonen må stå i et rimelig forhold til overtredelsen vil således være oppfylt for alle sanksjonene, jf. skipssikkerhetsl. § 50-53.

Videre er spørsmålet om de ovennevnte sanksjonene er mindre strenge enn sanksjonene i henhold til nasjonal lovgivning om klimagassutslipp. Regler om klimagassutslipp etter norsk rett er regulert i henholdsvis forurl. og skipssikkerhetsl. Spørsmålet er om norske rederes ansvar for forurensning kun er regulert i skipssikkerhetsl. eller om bestemmelsene i forurl. også vil komme til anvendelse. Hvilken lov som kommer til anvendelse vil få betydning for hvilke sanksjoner rederiene risikerer ved brudd på lovgivning om klimagassutslipp.

Forurl. gjelder i utgangspunktet ikke ved forurensning fra skip, jf. forurl. § 5 andre ledd. Det fremgår imidlertid av forurl. § 5 tredje ledd at bestemmelsene i § 7 andre og fjerde ledd, samt kapittel 6 og §§ 74-77, likevel kommer til anvendelse også på skip. Forurl. § 7 regulerer en plikt til å unngå forurensning. Bestemmelsen kommer således ikke til anvendelse i forhold til EUs forordning ettersom den kun regulerer overvåkning og rapportering av CO₂-utslipp, og ikke selve forurensningen. Forurl. kapittel 6 regulerer ansvar når det har oppstått akutt forurensning. Heller ikke dette er relevant for min oppgave av samme årsak som at § 7 ikke kommer til anvendelse. Ettersom rederiene ikke vil være ansvarlig etter forurl. § 7 andre og tredje ledd og kapittel 6, kommer heller ikke sanksjonene i forurl. §§ 74-77 til anvendelse ved brudd på EUs forordning. Jeg forutsetter derfor i det følgende at det kun er sanksjonene etter skipssikkerhetsl. som kommer til anvendelse.

Ettersom sanksjonene i skipssikkerhetsl. også anvendes som sanksjoner på klimagassutslipp fra norske skip i dag vil heller ikke brudd på forordningen føre til mindre strenge sanksjoner enn det som allerede følger av norsk lovgivning om klimagassutslipp. Jeg skal i de neste avsnittene drøfte de resterende vilkårene, jf. forordningen art. 20 pkt. 1, hver for seg i forhold til de ulike sanksjonene.

3.6.1 Tvangsmulkt

Hvis et rederi ikke overholder et forutgående pålegg om å overholde pliktene etter forordningen, jf. skipssikkerhetsl. § 49 første ledd, kan tilsynsmyndighetene pålegge rederiet tvangsmulkt, jf. skipssikkerhetsl. § 50. Ved å gi tilsynsmyndighetene en skjønnsmessig adgang til å legge et press på rederiet, kan de effektivt sørge for at ulike krav gitt i lov eller for-

skrift blir overholdt.⁹⁸ Ettersom tvangsmulkt, jf. § 50, ikke kan ilegges før rederiet har fått et pålegg i samsvar med § 49 første ledd, vil sanksjonen stå i et rimelig forhold til overtredelsen. Samtidig får rederiet et økonomisk insentiv til å følge pålegget om å overholde forordningens plikter. Sanksjonen fungerer som et slags ris bak speilet, og tvangsmulkt som sanksjon er således i overensstemmelse med forordningens krav, jf. forordningen art. 20 pkt. 1.

3.6.2 Tilbaketrekking av sertifikater

Muligheten til å benytte tilbaketrekking av sertifikater, jf. skipssikkerhetsl. § 51, må på samme måte som § 50, ses i sammenheng med § 49.

Ved å trekke tilbake et sertifikat kan tilsynsmyndighetene effektivt legge press på rederiet til å følge pliktene etter forordningen. Sanksjonen vil også ha en avskrekkende virkning da skipet ikke kan seile videre uten nødvendige sertifikater om bord. Det er imidlertid bare relevante sertifikater, i forhold til overtredelsen, som kan trekkes tilbake, jf. § 50 første ledd. Det betyr at sertifikatet må være gitt i medhold av forordningen.⁹⁹ Det er foreløpig ikke angitt noen regel om dette i forordningen, men problemstillingen er tatt opp i forordningens ”Begrundelse” del 5 ”fakultative elementer” pkt. 21. Dette taler for at EU kommer til å tilføye dokumentet som bekrefter at skipet oppfyller overvåknings- og rapporteringspliktene, til listen over sertifikater og dokumenter som må være i skipet, jf. art. 13 stk. 1 i direktiv 2009/16/EF.

3.6.3 Tvangstiltak overfor skip

Hvis rederiet ikke overholder pliktene i forordningen, kan norske tilsynsmyndigheter forby skipet å forlate havn, eventuelt pålegge det å gå til havn, jf. skipssikkerhetsl. § 52. Dette forutsetter at det har vært gitt et pålegg i medhold av § 49 første ledd, og at fristen for pålegget har gått ut, jf. § 49 andre ledd. Videre må vilkårene i skipssikkerhetsl. § 52 første ledd bokstav a, b, c eller d må være oppfylt for at skipet skal kunne holdes tilbake.

Skipssikkerhetsl. § 52 bokstav a krever at manglene klart utgjør en fare for de interesser kravet skal beskytte.¹⁰⁰ Forordningen regulerer kun en plikt til å overvåke og rapportere CO₂-utslipp. Det utgjør således ikke noen fare dersom pliktene ikke overholdes. Skipssikkerhetsl. § 52 bokstav b benyttes når det foreligger brudd på bestemmelser i skipsarbeidsloven. Tilbakeholdelse av skipet jf. bokstav a eller b er således ikke relevant i forhold til forordningen som denne oppgaven handler om.

⁹⁸ Pettersen (2010) s. 673.

⁹⁹ Pettersen (2010) s. 681-182.

¹⁰⁰ Pettersen (2010) s. 693.

Det mest relevante alternativet i forhold til forordningen er skipssikkerhetsl. § 52 bokstav c. Bestemmelsen gir tilsynsmyndighetene mulighet til å treffe tiltak etter § 52 dersom skipet ikke har nødvendige sertifikater om bord. Regelen forutsetter at kravene etter forordningen blir en del av listen over sertifikater og dokumenter, jf. art. 13 stk. 1 i direktiv 2009/16/EF.¹⁰¹

Videre gir skipssikkerhetsl. § 52 bokstav d tilsynsmyndigheten adgang til å holde et skip tilbake dersom rederiet, eller noen i dets tjeneste, hindrer tilsynsmyndigheten adgang til skipet for å foreta tilsyn. Hvis tilsynsmyndigheten nektes adgang om bord, kan den heller ikke undersøke om reglene etter forordningen er oppfylt.¹⁰²

Tiltaket om å holde et skip tilbake etter skipssikkerhetsl. § 52, er en inngripende sanksjon, og spørsmålet er om det vil være rimelig i forhold til pliktene etter forordningen.

Som skrevet tidligere, gir tvangstiltaket etter skipssikkerhetsl. § 52 kun en adgang for tilsynsmyndighetene til å holde et skip tilbake. Det betyr at tilsynsmyndighetene ikke er forpliktet til å holde skipet tilbake. Regelen gir således rom for faglige skjønnsvurderinger.¹⁰³ På den måten blir ikke sanksjonen brukt med mindre det er nødvendig for å sikre at kravene etter forordningen blir oppfylt. Havnestatskontrollforskriften vedlegg 7 oppstiller flere kriterier som skal sørge for en god faglig vurdering. Et eksempel på når tilbakehold av et skip kan være nærliggende er når et skip ikke har fått utstedt sertifikat etter forordningen, på grunn av manglende oppfyllelse av forordningens plikter.¹⁰⁴

Sanksjonene må imidlertid være i samsvar med folkeretten. Spørsmålet er derfor om skipssikkerhetsl. § 52 først ledd er i samsvar med folkeretten. Det følger av internasjonale forpliktelser¹⁰⁵, at tilsynsmyndighetene ikke kan holde et skip tilbake ved mangel på sertifikater med mindre skipet "...har mangler som gjør at det "klart utgjør en fare" for helse, sikkerhet eller miljø".¹⁰⁶ Skipssikkerhetsl. § 52 første ledd bokstav c må således leses i samsvar med bokstav a.¹⁰⁷

¹⁰¹ Se også det jeg skrev i kapittel 3.5.3 og 3.6.2.

¹⁰² Pettersen (2010) s. 965.

¹⁰³ Pettersen (2010) s. 693.

¹⁰⁴ Forutsatt at EU-kommisjonen tilføyer dokumentet som bekrefter at skipet oppfyller forpliktelsene i forordningen, til listen over sertifikater og dokumenter som må være om bord på skipet, jf. forordningen "Begrundelse" del 5 "Fakultative elementer" avsnitt 21 siste setning.

¹⁰⁵ Med "internasjonale forpliktelser" siktes det til Paris MOU, jf. Pettersen (2010) s. 696.

¹⁰⁶ Jf. Pettersen (2010) s. 696.

¹⁰⁷ Pettersen (2010) s. 696.

3.6.4 Stansing og bording av skip i fart

Tilsynsmyndighetenes adgang til å stanse og borde et skip i fart er hjemlet i skipssikkerhetsl. § 53. Bestemmelsen må ses i samsvar med § 49 første ledd om at det må være fattet et pålegg med tidsfrist før tiltak etter § 53 kan iverksettes. En nærmere undersøkelse av skipet kan føre til at tvangstiltak etter § 52 må iverksettes, og bestemmelsene må derfor ses i sammenheng.¹⁰⁸ Adgangen til å stanse og borde et skip kan være aktuelt hvis det foreligger grunn til mistanke om at skipet har opptrådt i strid i henhold til forordningen.

En beslutning om å stanse og borde et skip er et alvorlig inngrep. Spørsmålet er om sanksjonen er rimelig i forhold til pliktene etter forordningen, jf. art. 20 pkt. 1 i forordningen. Ettersom skipssikkerhetsl. § 53 er en ”kan”-regel er det sannsynlig å anta at tilsynsmyndighetene vil vurdere å bruke andre sanksjonsmuligheter, som for eksempel tvangsmulkt, jf. § 50 eller tilbaketrekking av sertifikater, jf. § 51 før sanksjoner etter §§ 52 og 53 blir vurdert. Men regelen vil kunne ha en avskrekkende virkning, ettersom rederiet vet om muligheten for at tilsynsmyndighetene kan stanse og borde skipet, jf. skipssikkerhetsl. § 53, dersom pliktene i forordningen ikke overholdes. Således kan bestemmelsen også sies å være effektiv.

3.6.5 Bortvisning

De ovennevnte sanksjonene gjelder når rederiet ikke har overholdt de enkelte overvåkning- og rapporteringskravene, jf. forordningen art. 8 til 12. Spørsmålet er hvilke sanksjoner som kan anvendes overfor et rederi som ikke har overholdt kravene over i en hel rapporteringsperiode.

Hvis et skip ikke oppfyller overvåkning- og rapporteringskravene, og dette strekker seg over mer enn en rapporteringsperiode¹⁰⁹, kan den nasjonale havnemyndigheten utstede en avgjørelse om bortvisning, jf. forordningen art. 20 pkt. 3. Avgjørelse om bortvisning skal meddeles EU-kommisjonen, EMSA, de andre medlemsstatene og den relevante flaggstaten. En slik utstedelse om bortvisning fører til at alle medlemstatene skal nekte skipet å anløpe deres havner, inntil rederiet oppfyller kravene i overensstemmelse med forordningen art. 8 til 12, jf. art. 20 pkt. 2 siste punktum.

Regelen om bortvisning etter art. 20 pkt. 3 er en ”kan”-regel. Det vil si at tilsynsmyndighetene må utøve et faglig skjønn ved vurderingen av om det skal utstedes en avgjørelse om bortvisning. Nektelse av adgang til norsk havn for utenlandsk skip er også en sanksjonsmulighet som er lovfestet i norsk rett, jf. skipssikkerhetsl. § 54, når krav etter internasjonale bestemmelser, lov eller forskrift ikke er oppfylt.

¹⁰⁸ Pettersen (2010) s. 702 og 703.

¹⁰⁹ Rapporteringsperiode er definert i forordningen art. 3 bokstav l) som ett kalenderår.

3.6.5.1 Nødhavn

Spørsmålet er om et skip i gitte situasjoner, likevel kan legge til i en EØS-havn, selv om det ikke har oppfylt overvåkning- og rapporteringsplikten etter forordningen. Ettersom forordningen ikke nevner problemstillingen knyttet til skips rett til nødhavn, må spørsmålet suppleres med annen bakgrunnsrett som gjelder for EU-retten, herunder internasjonale konvensjoner.

Utgangspunktet er at utenlandske skip bare kan nektes adgang til norsk sjøterritorium, forutsatt at det er forenlig med folkeretten, jf. Havrettskonvensjonen art. 24 om retten til uskyldig gjennomfart. Det samme vil gjelde for norske skip i utenlandske havner.

Det følger av folkeretten at stater har full suverenitet innfor sitt territorialfarvann, jf. Havrettskonvensjonen art. 2 nr. 1. Det betyr at kyststatene har rett til å regulere inn- og utfart slik de selv ønsker. Utgangspunktet om kyststaters rett til å nekte fartøy å gå til havn kan i noen situasjoner virke urimelig. Et skip kan for eksempel ha behov for reparasjoner eller andre livsnødvendige forsyninger. Spørsmålet om rett til nødhavn er fremdeles uklart, men antagelig følger retten til nødhavn av sedvaneretten.¹¹⁰ Videre følger det av Havrettskonvensjonen art. 18 nr. 2, at et skip har rett til å stanse eller ankre i territorialfarvannet under visse omstendigheter. Selv om Havrettskonvensjonen art. 18 nr. 2 ikke uttrykker en rett til nødhavn så kan den tolkes analogisk, slik at den også gjelder for nødhavn.¹¹¹ Spørsmål om retten til nødhavn er fremdeles aktuelt, og det er flere eksempler på ulykker som har ført til at diskusjonen er tatt opp. Prestige-ulykken er et eksempel på dette.

Prestige var et oljetankskip som forliste utenfor Spania i 2002. Skipet hadde søkt nødhavn flere steder, blant annet i Spania, men fikk avslag. Konsekvensen var at store mengder olje lakk ut, og skipet sank på havet. Særlig kysten langs Spania og Frankrike ble kraftig forurenset. Sannsynligvis ville forurensningen vært begrenset dersom Spania hadde godtatt Prestiges forespørsel om nødhavn.¹¹² Ulykken førte til at EU og IMO vedtok retningslinjer som stiller krav til hvordan stater bør håndtere problematikken knyttet til nødhavn. EUs direktiv 2002/59/EF viser til *IMOs Guidelines on places of refuge for ships in need of assistance*.

Hvis et skip blir nektet adgang til en havn, som følge av at rederiet ikke har overholdt kravene i forordningen, kan det oppstå situasjoner hvor skipet vil utgjøre en miljøtrussel. Hvis en kyst-

¹¹⁰ Helmersen (2014) s. 93.

¹¹¹ Helmersen (2014) s. 93.

¹¹² Oppsummering basert på Sørensen (2005) s. 2.

stat sier nei til å la skipet gå i havn, kan det sies å være i strid med forordningens formål om å redusere klimagassutslipp fra sjøtransportsektoren.

Spørsmålet om nødhavn er kommentert i en uttalelse fra EUs seksjon for økonomiske og sosiale komité (heretter EESC).¹¹³ EESC er et rådgivende organ i EUs beslutningsprosess, og har ingen formell makt. Uttalelsen vil således ha liten rettskildemessig verdi ved tolkning av den endelig vedtatte forordningen. Uttalelsen illustrerer imidlertid at spørsmålet har vært vurdert før forordningen blir vedtatt.¹¹⁴ I uttalelsens pkt. 5.5 stiller EESC spørsmål ved om omfanget av sanksjonen i forordningens art. 20 pkt. 3 er rimelig, ettersom sanksjonen også vil hindre skip som seiler under flagget til den aktuelle staten å anløpe sin egen havn. EESC mener det bør være mulig å tilrettelegge for at skipet kan ligge i en nødhavn, slik at rederiet får mulighet til å oppfylle kravene i forordningen.

En slik mulighet som EESC etterlyser, har man etter norsk rett. Skipssikkerhetsl. § 52 om tvangstiltak gjør det mulig å forby et skip å forlate norsk havn, eventuelt pålegge det å gå til havn, når et krav som følger av lov eller forskrift ikke er oppfylt, jf. § 49 andre ledd.

3.7 En oppsummering og vurdering av mulige konsekvenser for norske redere

Jeg har nå sett på hvilken kompetanse EU har til å vedta forordningen som denne oppgaven handler om. Videre har jeg sett på forordningen generelt og formålet med bestemmelsene. Jeg har også vurdert hvilke plikter forordningen vil pålegge rederiene og sett på hvilke sanksjoner som kan være aktuelle ved pliktbrudd. Som jeg har vist vil sanksjonsreglene etter skipssikkerhetsl. i stor grad være anvendelige i forhold til forordningen. Tvangsmulkt vil nok være den sanksjonen som er mest rimelig i forhold til overtredelsens karakter, samtidig som det er en effektiv sanksjon. Videre vil tvangsmulkt ha en avskrekkende virkning, da det er i rederiets interesse å ha så lave kostnader som mulig. Ettersom forordningen gjelder overvåkning- og rapportering av CO₂-utslipp, vil det ikke være noen fare for miljø eller skipes sikkerhet hvis noen av pliktene ikke blir overholdt. Dette taler for at sanksjoner som tvangstiltak etter § 52 og stansing og bording av skip etter § 53, er urimelige i forhold til overtredelsens karakter. Reglene har imidlertid en avskrekkende virkning, og har således en verdi selv om de kanskje ikke blir anvendt av tilsynsmyndighetene.

Som vist i kapittel 3 reiser forordningen flere juridiske problemstillinger. Spørsmålet er hvilke faktiske konsekvenser forordningen kan få for norske redere.

¹¹³ Se EESCs uttalelse om forordningen.

¹¹⁴ Jf. EØS-rett (2003) s. 54 og Lie (2007) s. 200- 201.

Hvis EUs forordning blir vedtatt får norske redere en plikt til å etablere overvåkningsplaner, utslippsrapporter og få disse godkjent av en verifikatør. Dette vil føre til en økonomisk byrde for norske redere.¹¹⁵ Kostnadene knyttet til overvåkingen og rapporteringen vil være størst for rederiene. På den annen side er informasjonen som skal rapporteres allerede tilgjengelig på skipene, og således vil det ikke øke kostnadene nevneverdig. De største kostnadene vil derfor være knyttet til selve rapporteringen, og vil således være størst for skip med hyppige, og mange ulike destinasjoner mellom EØS-havner.

Flere av medlemmene til Norges Rederiforbund gjennomfører i dag, på eget initiativ eller gjennom deltakelse i FRAM-prosjektet, en frivillig overvåking, måling og rapportering av sine CO₂-utslipp. FRAM-prosjektets fokus er tiltak for å redusere CO₂-utslipp fra norskkontrollert flåte og arbeid med energieffektivisering blant norskkontrollerte skip i internasjonal trafikk.¹¹⁶ Flere norske rederier har altså kostnader knyttet til rapportering av CO₂-utslipp allerede. Dette viser at viljen til å redusere CO₂-utslipp fra skip er tilstede blant norske redere, og konsekvensene av at forordningen blir vedtatt vil således være små.

Forordningen er, som jeg har skrevet tidligere, EUs første steg mot et MBM-system. For å oppnå en effektiv miljøpolitikk må andre virkemidler, som miljøavgifter og utslippskvoter, brukes. Ved hjelp av avgifter og kvoter kan lovgiver korrigere markedssvikten ved eksterne miljøvirkninger.¹¹⁷ Uavhengig av hvilket virkemiddel lovgiver velger, er det viktigste at reglene gir rederiene et insentiv til å investere i nyere teknologi slik at det lønner seg å redusere utslippene kontra å betale miljøavgift eller klimakvoter. Forordningen kan gi en god indikasjon på hvilket virkemiddel som vil lønne seg for å oppnå en reduksjon av CO₂-utslipp fra skip.

Videre er spørsmålet om forordningen vil påvirke konkurransen med rederier som ikke er registrert i et EØS-land. Utgangspunktet er at forordningen skal være ikke-diskriminerende. Det betyr at rederier med skip registret utenfor EØS også må overvåke og rapportere for sine seilaser til, fra eller mellom EØS-havner. Et skip som seiler fra USA til i Mexico vil for eksempel ikke være overvåknings- og rapporteringspliktig for denne seilasen, men vil være overvåknings- og rapporteringspliktig dersom skipet legger til i Norge. Forordningen vil således ikke føre til noen økt konkurranse for norske rederier.

¹¹⁵ Europaportalen *MRV on shipping* (2013).

¹¹⁶ Norges Rederiforbund *Blått hav – grønn fremtid* (2014) s. 19 og 20.

¹¹⁷ Se Bugge (1999) s. 89.

Spørsmålet er hvilke andre miljørettslige regler norske redere må forholde seg til, og det er dette jeg skal se nærmere på i neste kapittel.

4 Norske rederes ansvar for miljøet etter gjeldende rett

Ettersom forordningen fremdeles ikke er vedtatt, og vi ikke har noen tilsvarende regler etter norsk rett, har ikke rederiene noe ansvar for overvåkning og rapportering av CO₂-utslipp. Norske redere har imidlertid flere ansvarsgrunnlag for utslipp av miljøskadelige stoffer etter gjeldende norsk rett. Flere av disse ansvarsgrunnlagene er knyttet til utslipp som skjer til vannet, typisk ved ulykker, som for eksempel oljesøl. Da dette er utenfor oppgavens problemstilling, vil jeg i dette kapittelet holde meg til spørsmålet om hvilket rettslig ansvar norske redere har for klimagassutslipp til luft etter norsk rett. Jeg skal til slutt se på hvordan CO₂-utslipp kan reguleres ved å vise til et eksempel på hvordan Norge regulerer utslipp av NO_x.

Skipssikkerhetsl. kapittel 5 om miljømessig sikkerhet inneholder regler for hvordan et skip skal være miljømessig. Som et alminnelig prinsipp fastslår skipssikkerhetsl. § 31 første ledd et forbud mot å forurense det ytre miljøet fra skipet.¹¹⁸ Med ”ytre miljø” menes både sjø, vassdrag, luft og jord.¹¹⁹ Luftforurensning er altså inkludert. Begrepet ”forurensning” skal, jf. forarbeidene, tolkes i samsvar med forurensningsloven § 6.¹²⁰ Luftforurensning forstås således som tilførsel av ”fast stoff, væske eller gass til luft” og som ”er eller kan være til skade eller ulempe for miljøet”, jf. forurensningsloven § 6 første ledd nr. 1. Definisjonen inneholder et element av føre var-prinsippet, jf. formuleringen ”kan være tilskade eller ulempe for miljøet”. MARPOL vedlegg VI regel 2 pkt. 7 definerer begrepet ”utslipp” som ”enhver frigivelse av stoffer som er underlagt kontroll i henhold til dette vedlegg, fra skip til atmosfære eller sjøen”.

Skipssikkerhetsl. § 31 annet ledd oppstiller et unntak fra det alminnelige prinsippet i første ledd. I henhold til skipssikkerhetsl. § 31 annet ledd bokstav a og b får ikke første ledd anvendelse på utslipp som enten er nødvendig av hensyn til skipets sikkerhet, de ombordværendes helse eller for å redde liv, eller fordi utslippet skyldes skade på skipet og man har tatt alle rimelige forholdsregler.¹²¹

Norske redere har i dag et ansvar for å minske forurensningen fra sine skip. Det følger blant annet av skipssikkerhetsl. § 33 at driften av et skip skal legges opp og gjennomføres slik at det ikke skjer forurensning av det ytre miljø fra skipet i strid med skipssikkerhetsl. § 31. Rederen er således ansvarlig for å ha planer for hvordan driften kan utføres på en miljømessig og sik-

¹¹⁸ Pettersen (2010) s. 503 og 524.

¹¹⁹ Jf. Ot.prp.nr.87 nr. (2005-2006) pkt. 19.1.

¹²⁰ Jf. Ot.prp.nr.87 nr. (2005-2006) pkt. 12.4.

¹²¹ Pettersen (2010) s. 527-528.

ker måte. For å kontrollere at de vedtatte planene faktisk følges må rederen sørge for gode rapporteringsrutiner. Rederen er således ansvarlig for at de som står for den daglige driften gjennomfører de oppstilte planene i praksis. Dette skjer som regel gjennom opplæring av de ansatte på skipet.¹²²

Norge har ratifisert internasjonale konvensjoner vedrørende forurensning fra skipsfarten, blant annet MARPOL Vedlegg VI. Vedlegget er en viktig internasjonal konvensjon med regler om hindring av luftforurensning fra skip. MARPOL Vedlegg VI ble vedtatt i 1997 og trådte i kraft 19. mai 2005. Konvensjonens virkeområde er videre enn forordningen som denne oppgaven bygger på. I motsetning til EUs forordning gjelder MARPOL Vedlegg VI som utgangspunkt for alle skip, jf. MARPOL Vedlegg VI regel 1, og i kapittel 3 er det oppstilt flere utslippskrav. Konvensjonen oppstiller blant annet et generelt forbud mot utslipp av ozonreduserende stoffer. Disse skal i stedet leveres til mottaksanlegg når de fjernes fra skipet. Det er også flere utslippskrav knyttet til innholdet av andre skadelige utslipp, blant annet NO_x.¹²³ Jeg skal skrive mer om dette i kapittel 4.2.

Hvordan et skip skal drives for å unngå forurensning gis i forskrift fra Klima- og miljødepartementet, jf. skipssikkerhetsloven § 33 annet ledd. Ansvar for utslipp til luft er nærmere regulert i forskrifter, jf. skipssikkerhetsl. § 33 annet ledd bokstav a. Kravene til luftutslipp er fastsatt i forskrift av 30. mai 2012 nr. 488 § 12 (heretter forskrift om miljømessig sikkerhet for skip og flyttbare innretninger) hvor også MARPOL Vedlegg VI er inkorporert til norsk rett ved henvisning.

Jeg skal i de neste avsnittene se på hvilke regler om klimagassutslipp til luft som gjelder for redere etter norsk rett. Jeg skal først se på hvilke tiltak som er gjennomført, herunder tekniske og operasjonelle tiltak.

4.1 Tekniske og operasjonelle tiltak

Det er flere regler i dag om klimagassutslipp til luft som norske redere må følge. Arbeidet med å redusere klimagassutslipp fra skip startet i 1997 da IMO vedtok Resolusjon 8 om "CO₂ emissions from ships".¹²⁴ I juli 2011 vedtok IMO tekniske og operasjonelle tiltak som skal

¹²² Kommentar til skipssikkerhetsloven § 33 Note (35) i Gyldendal Rettsdata.

¹²³ Pettersen (2010) s. 512-514.

¹²⁴ Se Yubing Shi (2014) s. 12.

Resolusjon 8 ber IMO om å gjennomføre en studie på klimagassutslipp fra skip, samt vurdere utslippsreduserende strategier, se IMO *Main events in IMO's work on limitation and reduction of greenhouse gas emissions from international shipping* avsnitt 12.

føre til en reduksjon av den ventede økningen av klimagasser.¹²⁵ Regelverket gjelder globalt, og de obligatoriske tiltakene trådte i kraft 1. januar 2013.¹²⁶

De tekniske og operasjonelle tiltakene består av et regelverk om energieffektivitetskrav for nye skip (EEDI og SEEMP). Kravene er hjemlet i MARPOL Vedlegg VI og gjelder således som norsk rett, jf. forskrift om miljømessig sikkerhet for skip og flyttbare innretninger § 12. Bestemmelsene i MARPOL Vedlegg VI kapittel 4 gjelder for alle skip på 400 BT og over, jf. Vedlegg VI regel 19. Ettersom MARPOL Vedlegg VI er hjemlet i skipssikkerhetsl. er det rederen som er ansvarssubjekt, jf. skipssikkerhetsl. § 6.

4.1.1 En indeks for energieffektivitetsdesign (EEDI)

Skipssikkerhetsl. § 32 stiller krav til den tekniske og miljømessige sikkerheten på nye skip. Utfyllende bestemmelser er gitt i forskrift om miljømessig sikkerhet for skip og flyttbare innretninger. EEDI er i dag påkrevd for alle nye skip, jf. MARPOL Vedlegg VI regel 21. EEDI brukes som et mål på hvor stor mengde CO₂ et skip slipper ut ved maksimal utnyttelse av skipets kapasitet. Skipets hastighet, kapasitet, skrogdesign og fremdriftssystem er eksempler på variabler som påvirker skipets EEDI. På grunnlag av skipets EEDI kan rederiene nå vurdere hvor klimavennlige de nye skipene er. På den måten kan rederiene velge å kjøpe eller bygge mer klimavennlige skip, basert på skipenes EEDI. Spørsmålet er hvor lavt et skips EEDI bør være.

I henhold til MARPOL Vedlegg VI regel 20, bør skipets EEDI være lavere enn den påbudte EEDI, jf. MARPOL Vedlegg VI regel 21. Regel 21 er således en minimumsstandard som nybygde skip må oppfylle. Reglene om EEDI, jf. MARPOL Vedlegg VI kapittel 4, fastsetter således tekniske standarder som vil føre til en redusert mengde CO₂-utslipp fra nye skip. Ettersom reglene kun gjelder for nye skip vil det imidlertid ta noe tid før vi ser effekten av reglene.

4.1.2 Energieffektivitetsplan

Reglene om energieffektivitetsplan (SEEMP) ble vedtatt av IMO 15. juli 2011 i MEPC 62/24/Add.1 og er implementert i MARPOL Vedlegg VI, og er således hjemlet i norsk rett, jf. forskrift om miljømessig sikkerhet for skip og flyttbare innretninger § 12.

Med en energieffektivitetsplan kan rederiet og skipsføreren overvåke skipets effektivitet og ytelse over tid på en mer kostnadseffektiv måte.¹²⁷ I motsetning til EEDI gjelder reglene om

¹²⁵ Jf. forordningens "Begrundelse" del 5 "Fakultative elementer" pkt. 2.

¹²⁶ IMO *Air Pollution, Energy Efficiency and Greenhouse Gas Emissions*.

SEEMP for alle skip, med mindre noe annet uttrykkelig fremkommer av de andre reglene, jf. MARPOL Vedlegg VI regel 22 jf. regel 19.

En SEEMP består av flere viktige elementer. Planen skal blant annet inneholde en liste med energieffektiviserende tiltak, implementeringsmekanismer og mål for forbedring. De implementerte tiltakene skal følges opp. Til slutt skal rederiet ha en selvevaluering og utvikle en plan for forbedring. IMO har utviklet ”Guidelines for the development of a ship energy efficiency management plan (SEEMP)”¹²⁸ som rederiene kan bruke til å utvikle sine egne SEEMP.¹²⁹

Før reglene om SEEMP trådte i kraft var det flere rederier som hadde et miljøstyringssystem på plass, for eksempel gjennom ISO 14001. Når rederiene nå plikter å utforme en SEEMP for hvert skip, kan dette integreres som en del av det eksisterende miljøstyringssystemet hvis dette allerede er på plass.¹³⁰

Som jeg skrev i innledningen vil ikke de nye kravene til EEDI og SEEMP alene være nok for å nå målet om å begrense den globale temperaturen med 2 °C.¹³¹ Det vil derfor være nødvendig med flere krav knyttet til klimagassutslipp fra skip. Forordningen vil gi en god oversikt over den totale mengden CO₂-utslipp fra skip slik at man på sikt kan vedta effektive klimareducerende regler. Jeg skal nå gå over til å se nærmere på hvordan Norge regulerer utslipp av NO_x, da dette er et eksempel på hvordan CO₂-utslipp fra skip kan reguleres. Selv om NO_x ikke regnes som en klimagass slik CO₂ gjør, utgjør stoffet allikevel en miljøskadelig gass, og reduksjonsreglene påvirker klimaet positivt.¹³²

4.2 Krav til redusert utslipp av NO_x fra norske skip

Jeg skal nå se på hvordan utslipp av NO_x fra skip reguleres etter norsk rett. Eksempelet viser hvordan utslipp av CO₂ fra skip kan reguleres etter norsk rett.

Da MARPOL Vedlegg VI ble vedtatt i 1997 ble viktige luftforurensende stoffer fra skip, blant annet NO_x, begrenset samt at det ble forbudt med bevisst utslipp av ozonnedbrytende stoffer. Nye teknologiske forbedringer og erfaringer førte etter hvert til at MEPC ble enige om å revidere Vedlegg VI, med tanke på å skjerpe utslippsgrensene. I oktober 2008 vedtok de i MEPC

¹²⁷ Yubing Shi (2014) s.15.

¹²⁸ MEPC 63/23 Annex 9.

¹²⁹ Sjøfartsdirektoratet. *Framtidige miljøkrav* (2010).

¹³⁰ Se MEPC 63/23 Annex 9 pkt. 3.3.

¹³¹ Jf. MEPC 63/INF.2 executive summary pkt. 8 og forslag til forordning del 5 pkt. 2 første avsnitt.

¹³² NOU 2002: 7 Litteraturliste pkt. 1 Begreper og definisjoner.

58/23/Add.1 Annex 13 et revidert Vedlegg VI, samt en tilhørende NOx Technical Code 2008 som trådte i kraft 1. juli 2010. Et av de viktigste endringene var vedtaket av en global progressiv reduksjon av utslippene SOx, NOx og svevestøv, samt innføringen av utslippskontrollområder for å redusere utslippene av disse luftforurensende stoffene i utpekte havområder.¹³³ Jeg skal i det følgende se nærmere utslippsreglene knyttet til NOx.

Norge har vært en stor pådriver i arbeidet med å utvikle forpliktende internasjonale avtaler om reduksjon av langtransportert luftforurensning. Gjennom Gøteborgprotokollen av 30. november 1999 er Norge forpliktet til å begrense utslipp av NOx til maksimalt 156 000 tonn per år fra og med 2010. For å stimulere næringslivet til å redusere utslippene, innførte regjeringen en NOx-avgift fra 1. januar 2007.¹³⁴ Avgiften er i dag på kr 17,33 per kg utslipp, jf. rundskriv nr. 14/2014 S avgift på utslipp av NOx 2014-09-12 § 1.

Da Stortinget behandlet spørsmålet om en NOx-avgift, ble det vedtatt et unntak om avgiftsfritak for virksomheter som omfattes av en miljøavtale med staten. Vilkåret for avgiftsfritak er at virksomheten inngår i en miljøavtale med staten om NOx-reduserende tiltak med klart fastsatte mål.¹³⁵ Jeg skal i det følgende først se på hovedregelen om avgift for utslipp av NOx fra skip, før jeg til slutt ser på hvordan reglene om avgiftsfritak fungerer.

4.2.1 Utgangspunktet: avgift på NOx-utslipp

Den 1. januar 2007 ble NOx-avgiften innført i Norge, jf. Lov om særavgifter av 19. mai 1933. Avgiften omfatter utslipp av NOx fra sektorene luftfart, landbasert virksomhet, virksomhet på norsk kontinentalsokkel og sjøfart. Formålet med avgiften er å redusere Norges NOx-utslipp i samsvar med forpliktelsene etter Gøteborgprotokollen, som ble ratifisert av Norge i 2002.¹³⁶ Jeg vil i det følgende se på utslippsreglene for sjøfartsektoren.

Avgiftspliktens omfang og virkeområde er hjemlet i forskrift av 5. desember 2013 nr. 1486¹³⁷ i kapittel om avgift på utslipp av NOx § 1 første ledd og forskrift av 11. desember 2001 nr. 1451 om særavgifter (heretter saf.) § 3-19-1. Avgiftssubjekt er den som eier vedkommende avgiftspliktige enhet, jf. saf. § 5-1. Avgiftsplikten gjelder utslipp ved energiproduksjon, og gjelder for utslipp til både jord, luft og vann.¹³⁸ Avgiftsplikten oppstår ved utslipp av NOx, jf.

¹³³ IMO *Prevention of Air Pollution from Ships*.

¹³⁴ Regjeringen.no *NOx-avgiften* (2007).

¹³⁵ Regjeringen.no *NOx-avgiften* (2007).

¹³⁶ Jf. Toll- og avgiftsdirektoratets kommentarer i rundskriv nr. 14/2014 S.

¹³⁷ Forskrift om Stortingets vedtak om særavgifter til statskassen for budsjettåret 2014 (heretter stortingsvedtaket).

¹³⁸ Toll- og avgiftsdirektoratets kommentarer i rundskriv nr. 14/2014 S pkt. 2.

saf. § 2-1 fjerde ledd og § 3-19-4. For NOx-utslipp fra skip er det rederiet som er avgiftssubjektet, jf. saf. § 5-1 bokstav g.

Avgiftspliktens virkeområde for utslipp av NOx er regulert i saf § 3-19-2. Utgangspunktet er at alt NOx-utslipp fra innenriksfart er avgiftspliktig, jf. saf. § 3-19-2 første ledd bokstav b. Det er imidlertid gjort fritak for direkte utenriksfart og fiske og fangst i fjerne farvann, jf. stortingsvedtaket § 2 første ledd bokstav a og b og saf. § 3-19-11 annet ledd. Det avgjørende er hovedformålet med den enkelte farten. Dette betyr at rederier med fartøy som kun går i direkte utenriksfart ikke er omfattet av registreringsplikten.¹³⁹

4.2.2 Mer om miljøavtale med staten som avgiftsfritak

Reglene om avgiftsfritak kan brukes som et eksempel på hvordan CO₂-utslipp kan reguleres og rapporteres. Som skrevet over er både direkte utenriksfart og fiske og fangst i fjerne farvann er fritatt fra NOx-avgiften, jf. saf. § 3-19-11. Jeg kommer ikke nærmere inn på dette fritaket her da det har liten verdi for oppgavens problemstilling. Spørsmålet her er hvordan reglene om avgiftsfritak, jf. saf. § 3-19-12, fungerer, og om dette fritaket kan være aktuelt i forhold til forordningens regler.

Bestemmelsen i saf. § 3-19-12 gir avgiftsfritak for utslippsenheter som er omfattet av en miljøavtale med staten om gjennomføring av NOx-reduserende tiltak, se også stortingsvedtaket § 2 første ledd bokstav d. Den 14. mai 2008 ble den første miljøavtalen inngått mellom staten v/Miljøverndepartementet og fjorten næringsorganisasjoner.¹⁴⁰ Avtalen består i dag av 15 næringsorganisasjoner, blant annet Norges Rederiforbund og Fraktefartøyenes Rederiforening.¹⁴¹ Formålet med fondet er å redusere NOx-utslipp, og alle midlene fondet mottar skal brukes til fondets formål.¹⁴²

Det er næringslivet selv som har tatt initiativ til å etablere et NOx-fond. Ved å betale inn til fondet slipper rederiene å betale statlige NOx-avgifter. Bedriftene som deltar kan søke om støtte til utslippsreduserende tiltak fra fondet. På den måten får den norske rederinæringen et insentiv til å gjennomføre NOx-reduserende tiltak.¹⁴³ Man kunne kanskje hatt et tilsvarende system for CO₂-utslipp fra skip, slik at rederiene får et insentiv til å redusere klimagassutslipp fra sine skip.

¹³⁹ Toll- og avgiftsdirektoratets kommentarer i rundskriv nr. 14/2014 S pkt. 9.

¹⁴⁰ Toll- og avgiftsdirektoratets kommentarer i rundskriv nr. 14/2014 S pkt. 10.

¹⁴¹ NHO *NOx-fondet*.

¹⁴² NHO *Om NOx-fondet* (2013).

¹⁴³ Norges Rederiforbund *Blått hav – grønn fremtid* (2014) s. 25.

Ettersom forordningen kun angir en overvåknings- og rapporteringsplikt vil nok ikke regler om fritak for rederier som har inngått en miljøavtale passe like godt. Forordningens formål vil heller ikke oppnås dersom ikke alle skip som er omfattet av overvåkningsplikten rapporterer om de totale utslippene av CO₂. Fritaket og etableringen av NOx-fondet er imidlertid et godt eksempel på hvordan man kan regulere CO₂-utslipp fra skip ved hjelp av markedsbaserte tiltak.

5 Oppsummering og konklusjon

Hovedproblemstillingen i denne oppgaven er hvilket rettslig ansvar norske redere har for klimagassutslipp fra skip, med utgangspunkt i EUs forordning. For å svare på dette har jeg analysert EUs forordning og på bakgrunn av den analysen har jeg vurdert hvilke rettslige konsekvenser et MRV-system får for rederiene. Det jeg har funnet ut, er at et MRV-system vil ha flere konsekvenser for norske redere, men at den største konsekvensen først vil komme når det blir vedtatt markedsbaserte tiltak som sannsynligvis vil komme på sikt.

Et viktig spørsmål var hvilket rettslig grunnlag EU har for å vedta en forordning som også vil gjelde for redere med skip registrert i et land utenfor EU, samt om forordningen er i overensstemmelse med Havrettskonvensjonen. Forordningens rettslige grunnlag er TEUF art. 192 stk. 1. Jeg kom til at forordningen synes å være i overensstemmelse med Havrettskonvensjonen innenfor EU-landenes territorialfarvann, jf. Havrettskonvensjonen art. 25. Men ettersom utgangspunktet er at et skip skal følge sin flaggstats jurisdiksjon på det åpne hav, jf. Havrettskonvensjonen art. 92, kan dette tilsi at forordningen er i strid med Havrettskonvensjonen.

Eksemplet på hvordan kvoteordningen for sivil luftfart ble mottatt av stater utenfor EU viste hvilke problemstillinger som kan tenkes å oppstå, dersom forordningen blir vedtatt. Som analysen av dommen viste, konkluderte EU-domstolen med at det ikke forelå motstrid mellom flykvotedirektivet og de folkerettslige forpliktelsene. Det oppsto allikevel politiske trusler om handelskrig fra land utenfor EU, noe som førte til at kvotedirektivet ble innskrenket til kun å gjelde for flyvninger mellom EØS-land. Som jeg har vist gjelder forordningen, som denne oppgaven bygger på, kun overvåkning og rapportering av CO₂-utslipp, og informasjonen om dette er allerede tilgjengelig på skipene. Rederienes kostnader vil således være lave. Dette taler for at spørsmål om forordningens lovlighet ikke vil komme opp.

Videre har jeg vurdert hvilke rettslige konsekvenser forordningen kan få for norske rederier. Som analysen har vist pålegger forordningen rederiet flere plikter. Rederier med skip på over 5 000 BT, får en plikt til å etablere overvåkningsplaner, utslippsrapporter, samt få disse god-

kjent av en verifikatør. Dette vil føre til en økonomisk byrde for rederne.¹⁴⁴ På den annen side er informasjonen som skal rapporteres allerede tilgjengelig på skipene, og således vil det ikke øke kostnadene nevneverdig. De største kostnadene er derfor knyttet til selve rapporteringen, og vil av den grunn være størst for rederier med skip som har hyppige, og mange ulike destinasjoner mellom EØS-havner.

Andre rettslige konsekvenser er at tilsynsmyndighetene kan pålegge rederiene ulike sanksjoner hvis pliktene, jf. forordningen art. 8 til 12 ikke blir overholdt. Sanksjonene vil være avhengig av havnestatens regler. Det norske sanksjonssystemet som kan tenkes å være aktuelt følger av skipssikkerhetsl. kapittel 8. Reglene bygger, som jeg har vist, på direktiver fra EU, og som forordningen selv henviser til i forordningens ”Begrundelse” del 5 ”Fakultative elementer” pkt. 21. Sanksjonssystemet vil av den grunn være relativt likt innenfor EØS-området.

Som jeg har vist har norske redere per i dag ikke noe ansvar for å måle og rapportere CO₂-utslipp slik forordningen legger opp til. Men flere medlemmer av Norges Rederiforbund gjennomfører i dag en frivillig overvåkning, måling og rapportering av sine CO₂-utslipp.¹⁴⁵ Dette viser at viljen til å redusere CO₂-utslipp er tilstede blant norske redere.

Samlet sett har analysene i denne oppgaven vist at forordningen ikke vil føre til særlig store konsekvenser for norske redere. Videre har analysene også vist hvilke konsekvenser som kan komme på lengre sikt. Det overordnede målet er å begrense den globale temperaturen med 2 °C, og IMO har vedtatt globale regler om krav til EEDI og SEEMP. Disse tiltakene alene er imidlertid ikke tilstrekkelig for å nå dette målet.¹⁴⁶ Det må derfor flere, globale tiltak til.

Forordningen er et første steg i retning mot MBM-tiltak, enten vedtatt av EU eller av IMO. Som jeg skrev i innledningen har Norge presentert et forslag for IMO om et globalt utslipps-handelssystem.¹⁴⁷ Forslaget var basert på at rederiene skulle få et økonomisk insentiv til å redusere klimagassutslipp fra sine skip. Flere utviklingsland er, som jeg har vist, i mot MBM-tiltak for å redusere klimagassutslipp fra skip.¹⁴⁸ EU gir imidlertid klart uttrykk for at det ikke er tilstrekkelig med bare et MRV-system dersom man skal oppnå en effektiv forurensningspolitikk. Men forordningen gjør at både redere og myndighetene får en oversikt over de totale utslippene som skjer fra skip. På bakgrunn av denne informasjonen kan myndighetene fastsette avgifts- eller kvoteregler som effektivt regulerer markedet slik at utslippene reduseres. For-

¹⁴⁴ Europaportalen *MRV on shipping* (2013).

¹⁴⁵ Norges Rederiforbund *Blått hav – grønn fremtid* (2014) s. 19 og 20.

¹⁴⁶ Jf. MEPC 63/INF.2 *executive summary* pkt. 8 og forordningen del 5 pkt. 2 første avsnitt.

¹⁴⁷ Se MEPC 60/4/22.

¹⁴⁸ Se for eksempel MEPC 61/5/24.

ordningen er derfor et viktig steg i retning av å redusere klimagassutslipp fra skip og forslaget kan danne en viktig grunnstein for et kommende MBM.

Det viktigste er at reglene som vedtas fremmer skipsindustrien på en bærekraftig måte, både økonomisk og for klimaet. Som jeg har vært inne på flere steder i oppgaven, vil det derfor være viktig at reglene er ikke-diskriminerende, slik forordningen legger opp til. På den måten blir ikke rederiene fristet til å registrere skipene sine i land hvor det er færre og enklere forskrifter. Videre har denne oppgaven vist at det er nødvendig med flere klimareduserende regler på sjørettens område, dersom hovedmålet, jf. klimakonvensjonen skal kunne oppnås.

Litteraturliste

Faglitteratur

Arnesen (2009)

Arnesen, Finn og Are Stenvik. *Internasjonalisering og juridisk metode*. Oslo, Universitetsforlaget, 2009.

Bugge (1999)

Bugge, Hans Chr. *Forurensningsansvaret, Det økonomiske ansvar for å forebygge, reparere og erstatte skade ved forurensning*. Oslo, Tano Aschehoug, 1999.

EØS-rett (2003)

EØS-rett. Fredrik Sejersted... [et al.]. 2. utg. Oslo, Universitetsforlaget, 2003.

Falkanger (2010)

Falkanger, Thor og Hans Jacob Bull *Sjørett*. 7. utg. Oslo, Sjørettsfondet akademisk, 2010.

Fredriksen (2012)

Fredriksen, Halvard Haukeland og Gjermund Mathisen *EØS-rett*. Oslo, Fagbokforlaget, 2012.

Helmersen (2014)

Helmersen, Sondre Torp. *Folkerett i et nøtteskall* 1. Utg. Oslo, Gyldendal Norsk Forlag AS, 2014.

Lie (2010)

Lie, Ragnar. *EU-leksikon* Oslo, Kunnskapsforlaget ANS, H. Aschehoug & Co (W. Nygaard) A/S og Gyldendal ASA, 2007.

Pettersen (2010)

Pettersen, Terje Hernes og Hans Jacob Bull *Skipssikkerhetsloven*. Oslo, Fagbokforlaget, 2010.

Fagartikler

Ringbom (2011)

Henrik Ringbom. *Global Problem – Regional Solution? International Law Reflections on an EU CO2 Emissions Trading Scheme for Ships*: I: The International Journal of Marine and Coastal Law 26 (2011), s. 613-641. (Sisert fra HeinOnline).

Røsæg (2013)

Erik Røsæg. *Jo flere kokker... EU, medlemsstatene og IMO*. I: Marlus nr. 417 (2013), s. 241-269. (Sisert fra HeinOnline).

Senter for europarett (2012)

Senter for europarett. *Utslippskvoter* I: EuroRett nr. 3 (EUR-2012-3-1) (2012).
(Sitert fra Lovdata).

Sørensen (2005)

Kristine Hasle Sørensen. *¿Nunca Mais? Places of refuge – Coastal state liability for environmental damage* I: MarIus No. 326. (2005), s. 1-37. (Sitert fra HeinOnline).

Yubing Shi (2014)

Yubing Shi. *Greenhouse gas emissions from international shipping: the response from China's shipping industry to the regulatory Initiatives of the International Maritime Organization*. I: International Journal of Marine and Coastal Law, 29 77-115 (2014).
(Sitert fra HeinOnline).

Lovregister

- 1814 Kongeriket Norges Grunnlov (Grunnloven) av 17. mai 1814.
- 1933 Lov om særavgifter av 19. mai 1933 nr. 11.
- 1981 Lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven) av 13. mars 1981 nr. 6.
- 1992 Lov om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) mv. (EØS-loven) av 27. november 1992 nr. 109.
- 1994 Lov om sjøfarten (sjøloven) av 24. juni 1994 nr. 39.
- 2005 Lov om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven) av 17. juni 2005 nr. 90.
- 2007 Lov om skipssikkerhet (skipssikkerhetsloven) av 16. februar 2007 nr. 9.
- 2013 Lov om endringer i sjøloven (reglar om passasjeransvar, m.a. gjennomføring av forordning (F) nr. 392/2009) av 7. juni 2013 nr. 30.

Forskrifter

- 1987 15. juni nr. 506 om besiktigelse for utstedelse av sertifikater til passasjer, lasteskip og lektere, om andre besiktelser mv.
- 2001 11. desember nr. 1451 om særavgifter.
- 2010 30. desember nr. 1849 om kontroll med fremmede skip og flyttbare innretninger i norsk havn mv. (havnestatskontrollforskriften).

- 2012 30. mai nr. 488 om miljømessig sikkerhet for skip og flyttbare innretninger.
- 2013 5. desember nr. 1486 Stortingsvedtak om særavgifter til statskassen for budsjett-året 2014.

Forarbeider og andre stortingsdokumenter

- NOU 2002: 7 *Gassteknologi, miljø og verdiskaping*
- NOU 2005: 14 *På rett kjø*
- NOU 2012: 18 *Rett om bord*
- NOU 2012: 2 *Utenfor og innenfor Norges avtaler med EU*
- Ot.prp. nr. 79 (1991-1992) *Om lov om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i
Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde
(EØS), mv.*
- Ot.prp. nr. 87 (2005-2006) *Om lov om skipssikkerhet (Skipssikkerhetsloven)*
- Ot.prp.nr.11 (1979-1980) *Om lov om vern mot forurensninger og om avfall
(Forurensningsloven)*
- St. Meld nr. 7 (2011-2012) *Nordområdene, Visjon og virkemidler*
- St. Meld. nr. 21 (2011-2012) *Norsk klimapolitikk*
- St.prp. nr. 37 (1995-1996)
- St.prp. nr. 68 (1979-1980)

EU-direktiver og forordninger

EP/Rdir 2002/59/EF

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/59/EF af 27. juni 2002 om oprettelse af et trafikovervågnings- og trafikinformationssystem for skibsfarten i Fællesskabet og om ophævelse af Rådets direktiv 93/75/EØF.

EP/Rdir 2003/87/EF (kvotedirektivet)

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF af 13. oktober 2003 om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet og om ændring af Rådets direktiv 96/61/EF.

EP/Rdir 2008/101/EF (flykvotedirektivet)

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/101/EF af 19. november 2008 om ændring af direktiv 2003/87/EF med henblik på inddragelse af luftfartsaktiviteter i ordningen for handel med drivhusgasemissionskvoter i Fællesskabet.

EP/Rdir 2009/16/EF

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/16/EF af 23. april 2009 om havnestatskontrol.

EP/Rdir 2009/21/EF

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/21/EF af 23. april 2009 om opfyldelse af kravene til flagstater.

EP/Rfo 421/2014 EU

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) Nr. 421/2014 af 16. april 2014 om ændring af direktiv 2003/87/EF om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet med henblik på å i 2020 at gennemføre en international aftale om anvendelse af en global markedsbaseret foranstaltning i forbindelse med emissioner fra international luftfart.

EP/Rdir 2009/29/EC

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/29/EF af 23. april 2009 om ændring af direktiv 2003/87/EF med henblik på at forbedre og udvide ordningen for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet.

EP/Rfo 392/2009 EF

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) Nr. 392/2009 af 23. april 2009 om transportørers erstatningsansvar ved ulykker under søtransport af passagerer.

Forarbejder fra EU**KOM (2013) 479 final**

Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det europæiske økonomiske og sociale udvalg og Regionsudvalget. Integrering af emissioner fra søtransport i EUs' politikker vedrørende reduktion af drivhusgasser/* COM/2013/079 final */.

KOM (2013) 480 final (forordningen)

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om overvågning, rapportering og verifikation af CO₂-emissioner fra søtransport og om ændring af forordning (EU) nr. 525/2013/* COM/2013/0480 final – 2013/0224 (COD) */.

EESCs udtalelse om forordningen

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om "Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om overvågning, rapportering og verifikation af CO₂-

emissioner fra søtransport og om ændring af forordning (EU) nr. 525/2013” COM(2013) 480 final – 2013/0224 (COD).

Internasjonale traktater og konvensjoner

Athenkonvensjonen	Athens Convention Relating to the Carriage of Passengers and their Luggage by Sea av 13. desember 1974.
Gøteborgprotokollen	Gøteborgprotokollen av 30. november 1999.
Havrettskonvensjonen	United Nations Convention on the Law of the Sea av 10. desember 1982.
IMO-traktaten	Convention on the International Maritime Organization, Geneva 6. mars 1948.
Klimakonvensjonen	FNs rammekonvensjon om klimaendring av 9. mai 1992.
Kyotoprotokollen	Kyotoprotokollen til FNs rammekonvensjon om klimaendring av 11. desember 1997.
Lisboa-traktaten	Lisboa-traktaten om endring av Traktaten om den europeiske union og Traktaten om Det europeiske fellesskap, undertegnet i Lisboa den 13. desember 2007.
Luganokonvensjonen 2007	Konvensjon om domsmyndighet og om anerkjennelse og fullbyrdelse av dommer i sivile og kommersielle saker, vedtatt i Lugano 30. oktober 2007.
MARPOL 73/78	The International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973 as modified by the Protocol of 1978.
TEUF	Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde av 26.10.2012, C 326.

EU-dommer

Sag C-366/10

Sag C-366/10 Air Transport Association of America m.fl. mod Secretary of State for Energy and Climate Change. Saml. 2011 I-13755.

IMO møtedokumenter

MEPC 58/23/Add.1 Annex 13

Resolution MEPC.176(58) vedtatt 10. oktober 2008.

”Amendments to the annex of the protocol of 1997 to amend the international convention for the prevention of pollution from ships, 1973, as modified by the protocol of 1978 relating thereto”.

MEPC 60/4/22

”A further outline of a Global Emission Trading System (ETS) for International Shipping”

Submitted by Norway, datert 15. januar 2010.

MEPC 61/5/24

”Reduction of ghg emissions from ships. Uncertainties and Problems in Market-based Measures” Submitted by China and India, datert 5. august 2010.

MEPC 62/24/Add.1 Annex 19

Resolution MEPC.203(62) vedtatt 15. juli 2011.

”Amendments to the annex of the protocol of 1997 to amend the international convention for the prevention of pollution from ships, 1973, as modified by the protocol of 1978 relating thereto”.

MEPC 63/23 Annex 9

Resolution MEPC.213(63) vedtatt 2. mars 2012.

“2012 Guidelines for the development of a ship energy efficiency management plan (SEEMP)”.

MEPC 63/INF.2

Air pollution and energy efficiency. Datert 31. oktober 2011

”Estimated CO₂ emissions reduction from introduction of mandatory technical and operational energy efficiency measures for ships”.

Andre kilder

Toll- og avgiftsdirektoratets kommentarer i rundskriv nr. 14/2014 S

Rundskriv fra Toll- og avgiftsdirektoratet nr. 14/2014 S (2014) *Avgift på utslipp av NOx*.

http://www.toll.no/upload/aarsrundskriv/2014/2014_NOx.pdf [sitert 18.09.2014].

Kommentar til skipssikkerhetsloven § 33 i Gyldendal Rettsdata

Gyldendal Rettsdata kommentar til skipssikkerhetsloven § 33 Note (35) ved Terje Hernes Pettersen, hovedrevidert 30.08.2013. [Sitert 20.08.2014].

Beslutning 1/CP.16 av partskonferansen under klimakonvensjonen (Cancun-avtalene).

<http://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/eng/07a01.pdf>

Norges Rederiforbund *Blått hav – grønn fremtid* (2014)

Blått hav – grønn fremtid I: Norges Rederiforbunds miljøstrategi (mars 2014).

[http://www.rederi.no/nrweb/mm.nsf/lupgraphics/Miljøstrategi-final.pdf/\\$file/Miljøstrategi-final.pdf](http://www.rederi.no/nrweb/mm.nsf/lupgraphics/Miljøstrategi-final.pdf/$file/Miljøstrategi-final.pdf)

Rapport fra CE Delft, *Technical support for European action to reducing Greenhouse Gas Emissions from international maritime transport*. (Desember 2009).

http://ec.europa.eu/clima/policies/transport/shipping/docs/ghg_ships_report_en.pdf

[Sisert 9. november 2014].

Rapport fra den Europeiske Kommisjonen (2010)

Joint Research Centre, Institute for Environment and Sustainability. *Regulating Air Emissions from Ships – The State of the Art on Methodologies, Technologies and Policy Options* (2010).

http://ec.europa.eu/dgs/jrc/downloads/jrc_reference_report_2010_11_ships_emissions.pdf

[Sisert 1. september 2014].

Nettsider

Europalov.no *Luftfartskvotedirektivet om innlemming av luftfartssektoren i kvotehandelssystemet med klimagasser* (2011) 13. april 2011.

<http://europalov.no/rettsakt/luftfartskvotedirektivet-om-innlemming-av-luftfartssektoren-i-kvotehandelssystemet-med-klimagasser/id-176> [sisert 16.09.2014].

Europalov.no *Om beslutningsprosessen*.

<http://europalov.no/behandlende-organ/ferdigbehandlet-0> [sisert 02.09.2014].

Europaortalen *Kraftig innskrenking av klimakvotesystemet for Luftfart* (2014) 16.06.2014.

<http://www.regjeringen.no/nb/sub/europaortalen/aktuelt/nyheter/2014/Kraftig-innskrenking-av-klimakvotesystemet-for-luftfart-.html?id=763261> [sisert 07.11.2014].

Europaortalen *EØS*.

http://www.regjeringen.no/nb/sub/europaortalen/eos.html?regj_oss=1&id=684348

[sisert 12.08.2014].

Europaportalen. Luftfartskvotedirektivet (2011) 13.04.2011.

<http://www.regjeringen.no/se/sub/europaportalen/eos/eos-notatbasen/notatene/2005/okt/inkludering-av-luftfart-i-kvotesystemet.html?id=582717>

[siteret 16.09.2014].

Europaportalen. MRV on shipping (2013) 09.12.2013.

http://www.regjeringen.no/nb/sub/europaportalen/eos/eos-notatbasen/notatene/2013/okt/mrv-on-shipping.html?regj_oss=1&id=744814

[siteret 12.08.2014].

European Commission EU Climate Action and Energy Commissioner Miguel Arias Cañete: "The science is clear. The time to act is now" (2014) 03.11.2014.

http://ec.europa.eu/clima/news/articles/news_2014110301_en.htm [siteret 06.11.2014].

European Commission press release (2013)

European Commission press release. *Maritime transport: first step to reduce emissions* (2013) 28.06.2013.

http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-622_en.htm [siteret 22.08.2014].

European Commission Reducing emissions from the shipping sector (2014).

Sist oppdatert 28.10.2014.

http://ec.europa.eu/clima/policies/transport/shipping/index_en.htm [siteret 31.10.2014].

FN-sambandet Den internasjonale sjøfartsorganisasjonen (IMO)

<http://www.fn.no/FN-informasjon/FN-organisasjoner/Den-internasjonale-sjoefartsorganisasjonen-IMO> [siteret 26.08.2014].

IMO Air Pollution, Energy Efficiency and Greenhouse Gas Emissions

<http://www.imo.org/OurWork/Environment/PollutionPrevention/AirPollution/Pages/Default.aspx> [siteret 05.09.2014].

IMO Introduction to IMO

<http://www.imo.org/About/Pages/Default.aspx> [siteret 29.09.2014].

IMO Main events in IMO's work on limitation and reduction of greenhouse gas emissions from international shipping. (Oktober 2011).

http://www.imo.org/MediaCentre/resources/Documents/Main%20events%20IMO%20GHG%20work%20-%20October%202011%20final_1.pdf [siteret 20.11.2014].

IMO Member States, IGOs and NGOs

<http://www.imo.org/About/Membership/Pages/Default.aspx> [siteret 29.09.2014].

IMO Prevention of Air Pollution from Ships

<http://www.imo.org/OurWork/Environment/PollutionPrevention/AirPollution/Pages/Air-Pollution.aspx> [siteret 25.08.2014].

IMO Structure of IMO

<http://www.imo.org/About/Pages/Structure.aspx> [siteret 29.09.2014].

Miljøstatus i Norge Klimagassutslipp fra flytrafikk (2014) 07.02.2014.

<http://www.miljostatus.no/Tema/Klima/Klimanorge/Kilder-til-utslipp-av-klimagasser/Transport/Flytrafikk/#E> [siteret 02.11.2014].

Mondaq UK: EU Emissions Trading Scheme – The Legal Challenge (2010) 06.07.2010.

<http://www.mondaq.com/x/104660/Marine+Shipping/EU+Emissions+Trading+Scheme+The+Legal+Challenge> [siteret 18.09.2014].

NHO NOx-fondet

<https://www.nho.no/nox> [siteret 09.10.2014].

NHO Om NOx-fondet (2013) 27.09.2013.

<https://www.nho.no/Prosjekter-og-programmer/NOx-fondet/Dette-er-NOx-fondet/Om-NOx-fondet/> [siteret 09.10.2014].

Regjeringen.no NOx-avgiften (2007) (Dokumentarkiv) 20.09.2007.

<http://www.regjeringen.no/nn/dokumentarkiv/Regjeringa-Stoltenberg-II/Finansdepartementet/tema-og-redaksjonelt-innhold/redaksjonelle-artikler/2007/nox-avgiften.html?id=481419> [siteret 09.10.2014].

Sjøfartsdirektoratet. Framtidige miljøkrav (2010) Ferjekonferansen.

http://www.vegvesen.no/_attachment/184777/binary/357965?fast_title=Framtidige+miljokrav.pdf [siteret 28.08.2014].

Sjøfartsdirektoratet Marine Environment Protection Committee (MEPC) 61

27.september til 1.oktober 2010.

<http://www.sjofartsdir.no/Global/Om%20Sdir/IMO%20rapporter%20og%20internasjonalt%20arbeid/Miljovernkomiteen/IMOs%20Miljovernkomite%20MEPC%2061%20oppsummering%2027.9.-1.10.2010.pdf> [siteret 27.08.2014].